

L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde



**GOLD III
2013**



**Troisième Rapport mondial
sur la Décentralisation
et la Démocratie locale – GOLD III**

L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde

**Troisième Rapport mondial
sur la Décentralisation
et la Démocratie locale – GOLD III**

**L'accès aux services publics
et l'urbanisation du monde**

GOLD III
2013

Avertissement

La présentation des informations et les termes utilisés dans ce rapport n'impliquent nullement l'expression d'une quelconque opinion de la part de Cités et Gouvernements Locaux Unis, qu'il s'agisse des autorités, du statut juridique, de la délimitation des frontières, du système économique ou du niveau de développement de chaque pays, territoire, ville ou lieu. L'analyse, les conclusions et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement l'opinion de tous les membres de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
Avinyó 15
08002 Barcelona

www.uclg.org

Dessin graphique et production : Mia BCN
Révision des épreuves : Gérard Bony
Crédits illustrations : Gérard Fagot

Pour toute information sur nos fonds et nos nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez nos sites web via www.larciergroup.com

© Groupe Larcier s.a., 2014
Éditions Bruylant
Rue des Minimes, 39 • B -1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal 2014/0023/087

ISBN 978-2-8027-4529-7

Table des matières

Préface	9
Projet éditorial	13
Remerciements	17
Abréviations, sigles et acronymes	21
1. Introduction	27
2. Afrique	41
3. Amérique du Nord	89
4. Amérique latine	127
5. Asie-Pacifique	171
6. Eurasie	221
7. Europe	263
8. Moyen-Orient et Asie occidentale	323
9. Conclusion : Tendances mondiales dans la prestation des services publics de base	365
10. Recommandations	399
Appendice I : Quelques remarques à propos de la gouvernance et du financement des services urbains de base	405
Appendice II : La fourniture des services de base dans les métropoles	421
Annexes	469
Bibliographie	499

Préface



En ma qualité de président de Cités et Gouvernements locaux unis, j'accueille très chaleureusement la publication du *III^e Rapport mondial sur la Démocratie locale et la Décentralisation (GOLD III)*. Ce rapport sur la prestation des services locaux de base répond aux objectifs de CGLU qui s'est engagé à présenter, tous les trois ans, un état des lieux de la démocratie locale et de la décentralisation à travers le monde. En tant que membre du Panel de Haut Niveau des Éminentes Personnalités pour l'Agenda du développement post-2015, nommé par le Secrétaire général de l'ONU, je suis convaincu que GOLD III apportera une contribution importante aux débats sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, sur l'Agenda du développement post-2015 et l'Agenda urbain d'Habitat III.

Les services de base sont essentiels non seulement pour la préservation de la vie et de la dignité humaines, mais également pour soutenir la croissance économique et assurer l'équité sociale. « Mettre les êtres humains au premier plan » implique de donner une priorité aux services de base. Dans ce sens, GOLD III doit être compris comme un appel à l'action.

Le rapport indique clairement que, même si des progrès ont été enregistrés dans l'accès et la qualité des services, d'immenses besoins ne sont pas satisfaits, et les taux d'accès sont même en baisse dans les villes de certains pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud. L'urbanisation rapide, les changements démographiques

et environnementaux aggravent les défis et constituent de nouveaux enjeux qui rendent nécessaires l'augmentation significative des investissements dans les infrastructures des services de base. La population urbaine mondiale augmentera d'environ 1,4 milliard de personnes au cours des vingt à trente prochaines années. Ces nouveaux citoyens auront besoin d'un accès à l'eau potable, à l'assainissement, au logement, au ramassage des déchets, aux transports et à l'électricité. D'ores et déjà, environ un milliard d'habitants des taudis n'ont pas d'accès ou ne disposent que d'un accès limité aux services de base. Ne pas répondre à ce défi aurait des répercussions graves sur les conditions de vie, la durabilité environnementale et le développement économique de nos sociétés.

GOLD III sert d'avertissement mais propose également des alternatives. Les gouvernements locaux, en tant que niveau de gouvernement le plus proche des citoyens, sont particulièrement bien placés pour garantir un accès universel à des services de base de qualité. Ce rapport démontre qu'il existe une forte corrélation entre les améliorations des services de base et la participation des gouvernements locaux à leur organisation. Ces derniers sont prêts à relever ces défis concernant la prestation des services de base, mais ils nécessitent des ressources humaines, techniques et avant tout financières afin d'y répondre.

GOLD III met en lumière les défis communs auxquels sont confrontés les gouvernements locaux à travers le monde :

assurer la pérennité des services tout en offrant des services accessibles, notamment pour les populations les plus modestes. Renforcer la capacité des gouvernements locaux est essentiel pour réduire les déficits en matière d'accès. GOLD III présente des exemples où l'amélioration de la couverture et de la qualité des services est associée à la décentralisation, à une gestion plus efficace et de proximité, ainsi qu'à une meilleure mobilisation des ressources grâce à une utilisation plus ciblée des aides destinées aux plus pauvres.

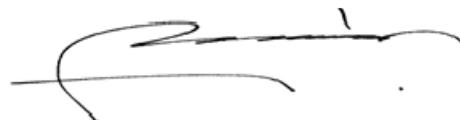
Faire du financement des services de base une des priorités des gouvernements nationaux et des institutions internationales est une des principales recommandations de GOLD III, tout particulièrement dans les cas des pays à revenu faible et moyen-inférieur où les écarts entre les investissements nécessaires et les ressources actuellement disponibles sont les plus importants. Les investissements de long terme dans les infrastructures demandent des prêts concessionnels auxquels seulement des gouvernements nationaux ou des organisations multilatérales peuvent accéder. Une autre proposition importante de GOLD III est que les organisations internationales devraient faciliter l'accès direct des gouvernements locaux aux mécanismes d'aide internationaux.

Le rapport attire également l'attention sur le fait que, de plus en plus, la prestation des services de base exige une coopération étroite entre les gouvernements locaux et les différents niveaux de gouvernement. En ce sens, de meilleures coordinations verticales et horizontales entre institutions locales, régionales, nationales et internationales sont nécessaires. Une gouvernance multiniveau efficace requiert des cadres institutionnels et légaux définissant clairement les rôles et les compétences de tous les niveaux de gouvernement, guidés par le principe de subsidiarité.

GOLD III présente les diverses formes de partenariat entre les gouvernements locaux et les différentes parties prenantes, notamment le secteur privé et les organisations de la société civile. Le rapport reconnaît la diversité d'opinions sur les partenariats public-privé (PPP) et explore les conditions nécessaires à leur succès. Par ailleurs, le rapport met en avant la nécessité, pour les gouvernements locaux, d'assumer avec plus de force un certain nombre de responsabilités, notamment pour le choix des modes de gestion, le contrôle et l'évaluation de ces services, afin de mieux collaborer avec les autres partenaires et de rendre des comptes de manière effective.

Enfin, en tant que Maire d'Istanbul, l'une des plus vieilles métropoles du monde, je soutiens sans réserve, et avec enthousiasme, l'appel lancé par GOLD III en faveur d'une gestion des services placée au centre d'une vision plus holistique du développement urbain. Les infrastructures des services de base doivent accompagner et guider la planification des villes et du territoire. La planification urbaine doit être un point de ralliement de toutes les parties prenantes – sans oublier les habitants des taudis – pour œuvrer ensemble en faveur de l'amélioration de l'accès aux services.

J'appelle les institutions internationales, les gouvernements nationaux et les organisations de la société civile à reprendre à leur compte les messages de GOLD III et à engager un dialogue avec les gouvernements locaux sur la meilleure façon de répondre aux immenses défis auxquels nous sommes confrontés pour garantir l'accès universel à des services de base de qualité. Ensemble, nous pouvons bâtir « l'avenir que nous voulons » : un avenir dans lequel tous les individus puissent vivre dignement, dans la prospérité, dans le respect de la justice sociale et dans un environnement durable.



Dr Kadir Topbaş
Maire d'Istanbul
Président de CGLU

Projet éditorial

Responsables de la publication

Équipe GOLD

- Directeur : Josep Roig, Secrétaire général, CGLU
- Coordination : Edgardo Bilsky
- Assistants de coordination : Claire Frost, Mathieu Guérin, Kate Shea Baird
- Support : Irene Fuertes Cabrera, Mariola Szek

Équipe du Secrétariat mondial de CGLU

Pere Ballester, Alessa Bennaton, Mohamed Bousraoui, Jean-Baptiste Buffet, Sara Hoeflich, Craig Laird, Ricardo Martínez, Mónica Mora, Carole Morillon, Jorge Pellicer, Natalène Poisson, Marie-Laure Roa, Emilia Saiz, Elisabeth Silva

Comité de pilotage

Sections régionales et métropolitaine de CGLU

- Brock Carlton, Secrétaire général, CGLU Amérique du Nord
- Mehmet Duman, Secrétaire général, CGLU Moyen-Orient et Asie occidentale
- Jean Pierre Elong Mbassi, Secrétaire général, CGLU Afrique
- Rudolf Hauter, ancien Secrétaire général, CGLU Asie-Pacifique (*in memoriam*)
- Tim Kehoe, Vice-Secrétaire général, CGLU Amérique du Nord
- Alain Le Saux, Secrétaire général, Métropolis
- Angelika Poth-Mögele, Directrice de politique, CCRE
- Rassikh Sagitov, Secrétaire général, CGLU Eurasie
- Guillermo Tapia, Secrétaire général de FLACMA, CGLU Amérique latine
- Frédéric Vallier, Secrétaire général, Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), CGLU Europe

- Peter Woods, Ambassadeur, CGLU Asie-Pacifique

Coordination des experts

- David Satterthwaite, Chercheur principal, International Institute for Environment and Development (IIED), Royaume-Uni

Principaux partenaires

- Agence française de développement (AFD) : François Tiro et Marie Bjornson-Langen, division Collectivités locales et Développement urbain
- Cities Alliance : William Cobbett, Directeur
- Cities Development Initiative for Asia (CDIA) : Hajo Junge
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) : Rhoda Lynn Gregorio
- Diputació de Barcelona et Comité de CGLU sur la décentralisation et l'autonomie locale (Espagne) : Jordi Castells i Masanés, Directeur des Relations internationales, Arnau Gutierrez Camps et Ana Tapia
- Fonds multilatéral d'investissement (FOMIN) [Multilateral Investment Fund - MIF], Banque interaméricaine de développement : Celia Bedoyadel Olmo, Accès aux services
- Generalitat de Catalunya (Espagne) : Carles Llorens, Directeur général à la Coopération au développement, Elisabet Guillemat Marrugat et Guadalupe Moreno Iturriaga, Secrétariat des Affaires étrangères
- Institut de gestion déléguée (IGD) : Jean-Marie Tétart, Député à l'Assemblée nationale et Maire de Houdan (France), Conseiller spécial du Président de l'IGD
- Ministère des Affaires étrangères (MAE France) : Marc Trouyet, Sous-directeur, et Émilie Maehara, Chargée de mission, Sous-direction de la Gouvernance démocratique
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) - Banque mondiale : James Close, Directeur de programmes, et Lauren Wilson, Coordinatrice du portefeuille

- Suez Environment : Thomas Perianu, Directeur pour le Développement durable (France)
- Laia Vilademunt, coordination de l'Observatoire international sur la participation démocratique

Secrétariats des comités de CGLU

- Eva García Chueca, secrétariat du Comité sur l'inclusion sociale, la participation démocratique et les droits de l'homme

Remerciements

Auteurs principaux par chapitres

Introduction

- David Satterthwaite, Chercheur principal, International Institute for Environment and Development (IIED), Royaume-Uni

Afrique

- Sue Bannister, Directrice intérimaire de l'Unité stratégique de projets, municipalité d'eThekweni, Afrique du Sud
- Michael Sutcliffe, ancien Directeur général de la ville d'eThekweni, City Insight (Pty) Ltd, Afrique du Sud

Avec la collaboration de :

- Mounir Zougari, Expert sur l'eau et l'assainissement, Infrasol Sarl, Maroc
- Jean Yango, Directeur d'études, Planification urbaine et Développement durable, Cameroun

Amérique du Nord

- Darreen L. Hackler, département des Affaires publiques et internationales, université de George Mason, États-Unis
- Christian W. Hoene, ancien Directeur de recherche, National League of Cities, États-Unis
- Andrew Sancton, Professeur de sciences politiques, université de Western Ontario, Canada

Coordination :

- Jim Brooks, National League of Cities

La *National League of Cities* (États-Unis) et la Fédération canadienne des municipalités (Canada) ont contribué à l'élaboration du chapitre sur l'Amérique du Nord

Amérique latine

- Sergio Galilea Ocón, Institut des affaires publiques, université de Santiago, Chili

Avec la collaboration de :

- Ricardo Casanova, Geraldine Espinoza, Mario Ossandón Cañas, Giselle Pedreros, Fernando Ossandón Correa, Mario Rosales Ortega

- *Contribution spéciale de* : Catherine Paquette Vassali, Institut de recherche pour le développement (IRD), Mexique

Asie-Pacifique

- Aprodicio A. Laquian, School of Community and Regional Planning, université de British Columbia, Canada

Avec la collaboration de :

- Bharat Dahiya, ancien Expert d'ONU-Habitat, Inde

Auteurs des rapports nationaux et sectoriels :

- Sascha Moege (Australie) ; Sohana Samrin Chowdhury (Bangladesh) ; Oueng Kimunn (Cambodge) ; Aprodicio Laquian (Chine) ; Ibnu Syabri (Indonésie) ; Om Prakash Mathur (Inde) ; Masao Kikuchi (Japon) ; Rajesh Pradhan (Corée du Sud) ; Selvarajoo Manikan, Wan Norashikin Mohd Thair et Syaibul Hafiz (Malaisie) ; Hem Raj Lamichhane (Népal) ; Mike Reid (Nouvelle-Zélande) ; Anwar Hussain (Pakistan) ; Remigio Ocenar (Philippines) ; Sujata N. Gamage (Sri Lanka) ; Wijitbusaba Ann Marone (Thaïlande) ; Vu Thi Vinh (Vietnam)

Eurasie

- Sergey Sivaev, Institut d'économie urbaine, Moscou, Russie

Avec la collaboration de :

- Alexei Rodionov, Timur Shakirov et Anna Dzembak, Institut d'économie urbaine, Moscou, Russie

Europe

- Pierre Bauby, Institut d'études politiques (IEP) et université de Paris 8, Reconstruire l'action publique (RAP), France
- Mihaela M. Similie, CERI - Institut d'études politiques (IEP), Reconstruire l'action publique (RAP), Paris, France

Moyen-Orient et Asie occidentale

- Mona Serageldin, Institute for International Urban Development, Cambridge (MA), États-Unis

Avec la collaboration de :

- Sheelah Gobar, Warren Hagist, Carolina Morgan, François Vigier, Institute for International Urban Development, Cambridge (MA), États-Unis ; Ozdemir Somnez, Centre de planification de la ville métropolitaine d'Istanbul, Turquie

Conclusion

- David Satterthwaite, Chercheur principal, International Institute for Environment and Development (IIED), Royaume-Uni

Appendice I

- Claude de Miras, Économiste. Directeur de recherche de l'Institut de recherche pour le développement.

Appendice II

- Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV), Paris, France

CGLU remercie tout particulièrement pour leur conseil et leur soutien financier :

- Agence française de développement (AFD)
- Cities Alliance
- Cities Development Initiative for Asia (CDIA)
- Commission européenne
- Diputació de Barcelona (Province de Barcelone)
- Fonds d'investissement multilatéral (MIF-FOMIN), Banque interaméricaine de développement
- Generalitat de Catalunya (Région de Catalogne)
- Ministère des Affaires étrangères (France)
- ONU-Habitat
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), Banque mondiale
- Suez Environment

Abréviations, sigles et acronymes

ADB : <i>Asian Development Bank</i> (Banque asiatique du développement - BASD)	CEF : <i>Caixa Económica Federal</i> (Caisse économique fédérale, gérée par le gouvernement brésilien)
AECID : <i>Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo</i> (Agence espagnole de coopération internationale et de développement)	CEPAL : <i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i> (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes - CEPALC)
AFD : Agence française de développement	CGLU : Cités et Gouvernements locaux unis
APD : Aide publique au développement	CGLUA : Cités et Gouvernements locaux unis Afrique
ASCE : <i>American Society of Civil Engineers</i> (Société américaine des ingénieurs civils)	CGLU-ASPAC : Cités et Gouvernements locaux unis Asie-Pacifique
BAD : Banque africaine de développement	CLGF : <i>Commonwealth Local Government Forum</i> (Forum des gouvernements locaux du Commonwealth)
BID : Banque interaméricaine de développement	CLT : <i>Community Land Trusts</i> (Fiducie foncière communautaire)
BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement	CLTS : <i>Community Led Total Sanitation</i> (Initiative communautaire pour l'assainissement total)
BM : Banque mondiale	CODI : <i>Community Organizations Development Institute</i> (Institut de développement des organisations communautaires, Thaïlande)
BNDES : <i>Banco nacional de desenvolvimento econômico e social</i> (Banque nationale de développement économique et social, Brésil)	CPP : <i>Community Planning Partnerships</i> (Partenariat pour la planification locale, Écosse)
BOO : <i>Build-Own-Operate</i> (construire, posséder, exploiter et transférer)	CUA : Communauté urbaine d'Antananarivo (Madagascar)
BOOT : <i>Build-Operate-Own-Transfer</i> (construire, posséder, exploiter et transférer)	CUS : <i>Centre for Urban Studies</i> (États-Unis)
BOT : <i>Build-Operate-Transfer</i> (construire, exploiter, transférer)	DART : <i>Dallas Area Rapid Transit</i>
BRT : <i>Bus-Rapid-Transit</i> (système de bus rapide)	DBO : <i>Design-Build-Operate</i>
CAD : dollar canadien	ÉAU : Émirats arabes unis
CAF : <i>Corporación Andina de Fomento</i> (Corporation andine de développement)	EPA : <i>Environmental Protection Agency</i> (Agence de protection environnementale)
CCDM : <i>Commune Committees for Disaster Management</i> (Cambodge)	EPM : <i>Empresas Públicas de Medellín</i> (Entreprises publiques de Medellín, Colombie)
CCG : Conseil de coopération du Golfe	EPSA : <i>Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento</i> (Entreprise publique de l'eau et de l'assainissement, Bolivie)
CCRE : Conseil des communes et régions d'Europe	FCM : <i>Federation of Canadian Municipalities</i> (Fédération canadienne des municipalités)
CDE : Camerounaise des eaux	
CDIA : <i>Cities Development Initiatives in Asia</i> (Initiative pour le développement des villes en Asie)	
CDM : <i>Clean Development Mechanism</i> (Mécanisme de développement propre)	

- FCM : *Federación Colombiana de Municipios* (Fédération colombienne des municipalités)
- FEDER : Fonds européen de développement régional
- FES : *Friedrich-Ebert-Stiftung* (Fondation Friedrich Ebert, Allemagne)
- FHWA : *Department of Transportation Federal Highway Administration* (ministère des Transports et Autoroutes, États-Unis)
- FLACMA : *Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de gobiernos locales* (Fédération latino-américaine des villes, municipalités et associations de gouvernements locaux)
- FDM : Fonds de développement municipal
- FMDV : Fonds mondial pour le développement des villes
- FMI : Fonds monétaire international
- GES : gaz à effet de serre
- GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
- GIZ : *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (Agence de coopération internationale [allemande])
- GLASS : *Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking-Water (NU-WHO)* [Évaluation annuelle mondiale d'ONU-OMS sur l'assainissement et l'eau potable]
- GNC : Gaz naturel comprimé
- GOLD : *Global Observatory on Local Democracy and Decentralization* (Observatoire mondial de la démocratie locale et de la décentralisation)
- GRK : Gouvernement régional du Kurdistan, Iraq
- HLP : *United Nations High-Level Panel* (Panel de Haut Niveau des Nations unies)
- IDB - FOMIN : *Inter-American Development Bank - Multilateral Investment Fund* (Banque interaméricaine de développement - Fonds multilatéral d'investissement)
- IFS : institutions financières spécialisées
- IGD : Institut de gestion déléguée
- IFI : institutions financières internationales
- IMTA : *Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua* (Institut mexicain des technologies de l'eau)
- INCA : *Infrastructure Finance Corporation Limited* (Société de financement d'infrastructures, Afrique du Sud)
- IPP : *Independent Power Producer* (producteur d'électricité indépendant)
- IRD : Institut de recherche pour le développement
- JMP : *Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation* (Programme commun d'évaluation OMS/Unicef sur les progrès en matière d'assainissement et d'alimentation en eau)
- LATTS : Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (Université Paris-Est)
- LED : *Light-Emitting Diode* (ampoules DEL - diodes électroluminescentes)
- LRT : *Light Rail Transit* (système de transport par rail léger)
- LWUA : *Local Water Utilities Administration* (Administration des services publics locaux de l'eau, Philippines)
- MAP-21 : *Moving Ahead for Progress in the 21st Century* (États-Unis) (Faire des progrès pour le XXI^e siècle)
- MEWA : *Middle East and West Asia* (Moyen-Orient et Asie occidentale)
- NIPORT : *National Institute of Population Research and Training* (Institut national de recherche et de formation sur la population, États-Unis)
- NLC : *National League of Cities* (Ligue nationale des villes, États-Unis)
- OC : organisations communautaires
- OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
- OFWAT : *Water Services Regulation Authority* (Autorité de régulation des services de l'eau, Angleterre et pays de Galles)
- OIT : Organisation internationale du travail

OMD : Objectifs du Millénaire pour le développement	SOGATRA : Société gabonaise de transport
OMS : Organisation mondiale de la santé	SONES : Société nationale des eaux du Sénégal
ONG : organisation non gouvernementale	SPA : <i>Special Purpose Authority</i> (autorité à vocation spécifique)
ONU : Organisation des Nations unies	SUI : <i>Sistema Único de Información</i> (Système unique d'information [sur les services publics])
OPS : <i>Organización Panamericana de la Salud</i> (Organisation panaméricaine de la santé)	TFUE : traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
PAT : plan d'amélioration des transports	TIC : technologies de l'information et de la communication
PHN : Panel de haut niveau (des Nations unies)	TIP : <i>Transportation Improvement Plan</i> (Plan d'amélioration des transports)
PIB : produit intérieur brut	TOD : <i>Transit-Oriented Design</i> (projet de conception du transport)
PME : petites et moyennes entreprises	TRE : <i>Trinity Railway Express</i> (autoroute express Trinity)
PNA : Autorité nationale palestinienne	UATP : Union africaine des transports publics
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement	UE : Union européenne
PPIAF : <i>Public-Private Infrastructure Advisory Facility</i> (Fonds de Conseil en Infrastructure Publique-Privée, Banque mondiale)	UEM : Union économique et monétaire
PPP ou P3 : partenariat public-privé	UITP : Union internationale des transports publics
PPWSA : <i>Phnom Penh Water Supply Authority</i> (Autorité d'alimentation en eau de Phnom Penh, Cambodge)	UNDESA : <i>United Nations Department of Economic and Social Affairs</i> (Département des affaires économiques et sociales des Nations unies)
RBA : <i>River Basin Authorities</i> (Agence de l'eau)	UNDP : <i>United Nations Development Programme</i> (Programme des Nations unies pour le développement – PNUD)
RED : <i>Regional Electricity Distributor</i> (Réseau régional d'électricité)	Unicef : <i>United Nations International Children's Emergency Fund</i> (Fonds des Nations unies pour l'enfance)
RNB : revenu national brut	UN-WHO : <i>United Nations-World Health Organization</i> (Nations unies-Organisation mondiale de la santé)
SDI : <i>Slum-Dwellers International</i> (Organisation internationale des taudis)	USAID : <i>United States Agency for International Development</i> (Agence de coopération des États-Unis)
SEDAPAL : <i>Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima</i> (Service d'eau potable et de tout-à-l'égout de Lima, Pérou)	URSS : Union des républiques socialistes soviétiques
SEEG : Société d'énergie et d'eau du Gabon	VOM : Véhicules à occupation multiple
SIEG : Services d'intérêt économique général	
SIG : service d'intérêt général	
SIG : système d'information géographique	
SODECI : Société de distribution d'eau de la Côte d'Ivoire	

1

Introduction

DAVID SATTERTHWAITE

International Institute for Environment and Development (Royaume-Uni)



Les progrès de la démocratie locale doivent être mesurés en rapport avec les améliorations qu'ils apportent à la qualité de vie des citoyens. Les gouvernements locaux sont jugés, quant à eux, sur leur aptitude à répondre aux demandes de leurs concitoyens. Les services de base sont essentiels pour assurer la qualité de vie et, en général, ce sont les gouvernements locaux qui ont la responsabilité de les fournir. Même lorsqu'ils ne disposent pas de compétences reconnues, ils n'ont souvent pas d'autre choix que d'assumer les conséquences sanitaires, économiques, sociales et environnementales lorsque ces services de base sont absents ou déficients. Améliorer et étendre la prestation de ces services est une des composantes principales des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). L'Agenda du développement post-2015 renforcera probablement l'attention portée aux services de base en réaffirmant l'engagement des Nations unies pour l'éradication de la pauvreté. En ayant cela à l'esprit, Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU) a consacré son III^e Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale (GOLD III) à la réalisation d'un état des lieux de la prestation des services locaux de base dans le monde.

Le rapport examine la prestation et la gouvernance des services locaux de base dans sept régions du monde. Il recense les carences concernant la fourniture et l'accès, cherche à tirer des conclusions et proposer des solutions afin de résoudre les problèmes existants. Le rapport se concentre en particulier sur le rôle réel et potentiel des gouvernements locaux pour contribuer à un accès universel à des services de base de qualité.

1.1 Que sont les services locaux de base ?

Comme le premier rapport GOLD (*La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*) l'a montré, les gouvernements locaux des différentes régions du monde exercent normalement des compétences (cf. encadré 1.1⁽¹⁾). ONU-Habitat utilise la définition suivante des services locaux de base :

« Les infrastructures et les services essentiels, au niveau local, incluent l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la gestion des déchets, la protection sociale, les transports et les communications, l'énergie, la santé et l'aide d'urgence, les écoles, la sécurité publique et la gestion des espaces verts⁽²⁾. » Les services mentionnés dans cette définition peuvent être organisés selon les trois catégories suivantes :

- *les infrastructures et services de base* : approvisionnement en eau potable et assainissement, gestion des déchets solides, transports et électricité ;
- *les services sociaux* : éducation, santé, urgences, logement, services à la petite enfance, aux personnes âgées et à d'autres groupes aux besoins spécifiques ;
- *les services concernant la qualité de vie* : sécurité publique, planification urbaine, culture et loisirs, sports, espaces publics.

Alors que le deuxième groupe inclut des services qui sont fondamentaux pour le développement humain, les services du premier groupe forment la trame sur laquelle se développent et fonctionnent les établissements humains. Tout le monde a besoin d'eau, de toilettes, d'énergie, de se débarrasser des déchets domestiques et de se déplacer. Pour cette raison, ce rapport se concentre sur les services locaux de base suivants :

- approvisionnement en eau potable⁽³⁾ ;

(1) CGLU (2008).

(2) NATIONS UNIES (1996), *Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, art. 84, New York.

(3) Le rapport se concentre sur la gestion et la distribution d'eau potable à usage domestique. Il ne prend pas en compte la gestion ni la protection des ressources en eau ou l'eau à usage agricole, industriel ou commercial.

- assainissement de l'eau (comprenant la captation et le traitement des eaux usées et des eaux pluviales) ;
- gestion des déchets solides (comprenant le ramassage, le traitement et le recyclage⁽⁴⁾) ;
- transports urbains⁽⁵⁾ ;
- énergie⁽⁶⁾ (en particulier l'électricité).

Encadré 1.1 – Les principales compétences des gouvernements locaux dans le monde.

Services : distribution de l'eau et assainissement, collecte des déchets, transport public, éclairage public, propreté urbaine, marchés et espaces verts, toilettes publiques, contrôle de la pollution, santé publique et protection de l'environnement, services à la petite enfance, bibliothèques et activités culturelles, services sociaux (partagés généralement avec des autorités d'un échelon supérieur), état civil, veille sanitaire, cimetières et, dans de nombreux pays, santé, éducation, logement et police municipale.

Infrastructures : pompage et distribution de l'eau, évacuation et traitement des eaux usées et des eaux de pluies, voirie, ponts et chaussées, traitement des déchets solides, terminaux de bus, écoles, équipements des parcs, jardins, terrains de sport et autres espaces publics.

Bâtiments et logements : contrôle de l'urbanisme, gestion des bâtiments publics, réglementation des locations de logements.

Planification urbaine : planification urbaine et de l'utilisation du sol, gestion du foncier et application des réglementations en la matière.

Autres : développement économique local et tourisme.

Parce que les besoins des citoyens et les réponses des gouvernements locaux sont divers et évoluent, une certaine flexibilité a été donnée, dans chaque chapitre, pour couvrir d'autres services, selon le contexte régional. Le chapitre Asie-Pacifique fait référence à la réhabilitation des taudis (*slum-upgrading*) et à la prévention des catastrophes naturelles ; le chapitre Eurasie prend en compte la distribution de l'eau chaude pour le chauffage urbain ; celui sur l'Amérique du Nord couvre Internet à haut débit, comme le fait celui sur l'Europe qui s'intéresse également aux services à la petite enfance et aux personnes âgées.

Le chapitre Amérique latine inclut un débat sur la sécurité urbaine et le rôle croissant des gouvernements locaux dans la construction de villes plus sûres. De plus, bien que le rapport soit basé sur l'analyse de ces secteurs des services de base, son but est de contribuer à une compréhension holistique de la fourniture des services locaux de base dans chaque région. Après tout, les gouvernements locaux sont souvent confrontés à des défis politiques, sociaux, économiques et environnementaux qui ne peuvent être résolus adéquatement par des interventions sectorielles particulières et isolées.

(4) Cf. les textes internationaux de référence sur la définition de la gestion locale des déchets domestiques. Ce rapport ne prend pas en compte les déchets industriels ou commerciaux, ni les mesures destinées à prendre en charge et gérer les déchets toxiques ou dangereux (déchets industriels et hospitaliers inclus) pour lesquels la gestion est souvent une compétence de niveau national. Voy. également les références sur les méthodes de retraitement des déchets (enfouissement, incinération, recyclage, compostage, etc.).

(5) Le rapport se concentre sur le système de gestion et de régulation des transports publics et des infrastructures urbaines correspondantes (p. ex., gares et terminaux). Dans certains pays ou régions, la gestion de la voirie est également incluse.

(6) L'électricité n'est pas toujours une compétence locale, mais la gestion locale de la distribution d'énergie est un important enjeu dans certains pays et régions. De plus, la réduction de la consommation d'énergie a des implications dans les services de logement et les transports, la gestion des déchets et de l'eau, services pour lesquels les gouvernements locaux ont souvent des compétences.

Il existe des différences significatives quant à l'importance des compétences accordées aux différents niveaux de gouvernement en matière de prestation de services de base, ainsi qu'aux rôles réels des gouvernements locaux sur le terrain, que ce soit pour le financement, la gestion, la prestation ou le contrôle, et cela quelles que soient leurs responsabilités formelles. Dans certains pays, les gouvernements locaux sont encore considérés comme des organes du gouvernement central, ce qui signifie qu'ils travaillent sous son contrôle, et même dans certains cas sans qu'aucune autonomie ne leur soit reconnue légalement. Dans la plupart des cas, cependant, les autorités locales jouent un rôle dans la prestation des services, que ce soit dans la planification urbaine et la gestion des sols, la mobilisation des ressources, la fourniture de services ou leur contrôle. Il existe donc un large éventail de moyens que les gouvernements locaux peuvent utiliser pour contribuer à l'amélioration et à l'extension des services de base et, en conséquence, à l'amélioration de la qualité de vie de leurs citoyens.

1.2 Le champ d'analyse de GOLD III : les services de base dans leurs contextes locaux

Les sept chapitres régionaux abordent un ensemble de thèmes communs qui définissent les modalités de prestation des services locaux de base. Chaque chapitre régional décrit les rôles de chaque niveau de gouvernement, et en particulier les conditions nécessaires pour que les gouvernements locaux soient en mesure de remplir les responsabilités qui leur sont assignées. Les chapitres examinent les relations des gouvernements locaux avec les autres niveaux de gouvernement

(nationaux et infranationaux), avec le secteur privé et la société civile. Une attention particulière est consacrée aux moyens de garantir un niveau minimal de services à chacun tout en assurant la durabilité financière et environnementale de ces services. Chaque chapitre se termine par des recommandations politiques pour contribuer à réaliser ces différents objectifs dans le contexte des défis existants et futurs dans chaque région.

Cadres institutionnels et légaux : chaque chapitre résume les rôles et compétences officiels des différents niveaux de gouvernement pour la réglementation, la fourniture, la gestion et le contrôle des services de base. Une attention particulière est apportée au rôle des gouvernements locaux et aux avancées de la décentralisation. Les services de base dépendent de leur contexte géographique et doivent répondre à un ensemble de réalités locales. La décentralisation de la gestion de la plupart des services de base renvoie fondamentalement au principe de subsidiarité : les décisions doivent être prises par le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens qui est en mesure de les appliquer le plus efficacement.

Dans les systèmes décentralisés, les gouvernements locaux sont investis de pouvoirs leur permettant d'organiser la prestation des services de base. Ils sont considérés, en général, comme « l'autorité organisatrice » de ces services. Une autorité organisatrice est un organisme public avec une compétence légale et politique qui lui permet de planifier et de réglementer le service dans un domaine particulier⁽⁷⁾. Elle détermine les modèles de propriété des infrastructures, les modalités d'accès au marché (monopole ou concurrence) et définit les standards techniques, environnementaux, d'accessibilité et de niveau tarifaire qui devront être appliqués.

(7) Voy. la norme ISO 24510 pour l'eau et le traitement de l'eau : « L'autorité responsable est l'entité qui a la responsabilité globale pour la prestation du service à la population dans une zone géographique donnée. » Voy. aussi : <http://www.uitp.org/public-transport/organising-authorities/>.

Encadré 1.2 – Le concept de décentralisation⁽⁸⁾.

Dans ce rapport, la décentralisation est définie par l'existence :

- d' *autorités locales distinctes* des autorités administratives de l'État ;
- *disposant d'une certaine autonomie et de compétences propres*, dotées de leurs propres pouvoirs, ressources et capacités, définies et exercées dans le cadre des lois ;
- *avec une légitimité politique issue d'élections démocratiques* qui déterminent la manière d'exercer le pouvoir et qui rendent les autorités locales responsables devant les citoyens de leur juridiction.

Accès : le rapport passe en revue les données sur la couverture et la qualité des services locaux de base, les disparités d'accès entre et dans les pays. Dans de nombreux cas, le manque de données fiables ou comparables, ou les controverses portant sur la manière de définir des standards « pertinents » de services, ont compliqué cette tâche. Par exemple, pour les pays à revenu élevé (et pour de nombreux pays à revenu moyen), on considère que l'approvisionnement en eau est satisfaisant si c'est de l'eau potable, desservie directement dans chaque foyer, vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Cependant, les seules données disponibles sur l'eau au niveau mondial indiquent seulement la proportion de la population qui a accès à l'eau potable⁽⁹⁾ à domicile et la proportion ayant un accès à une « source d'eau améliorée » : les robinets publics ou les bornes-fontaines, les puits avec pompes, les sources ou les puits protégés et le captage de l'eau de pluie. Les robinets publics et bornes-fontaines sont classifiés comme « sources d'eau améliorées », même lorsque l'accès à ces sources implique une longue file d'attente, une disponibilité sporadique, une lourde charge à transporter, et parfois une eau non potable. Les problèmes sont similaires pour l'assainissement. Dans les pays à revenu élevé (et dans de nombreux pays à revenu moyen), un traitement des eaux satisfaisant signifie des toilettes domestiques (à chasse d'eau mécanique ou manuelle) raccordées à un système de captation, d'évacuation et de traitement des eaux usées. L'unique indicateur disponible au niveau mondial concerne

l'accès à des « installations d'assainissement améliorées », ce qui comprend : des toilettes à chasse d'eau raccordées aux égouts, à une fosse septique ou à des latrines à fosse, des latrines couvertes et aérées, des latrines pavées et des cabinets d'aisance à compost⁽¹⁰⁾. Dans la plupart des contextes urbains, de nombreux systèmes de fourniture « améliorée » sont particulièrement inadaptés pour la santé et le confort. Un autre problème concerne les données. En général, elles sont collectées par les gouvernements et les agences internationales sur la base d'enquêtes et d'échantillons nationaux. Ceux-ci ont une utilité limitée pour la compréhension et la résolution des problèmes des services de base. Ils peuvent présenter la proportion de la population urbaine et rurale ayant accès aux services, mais leur champ est trop limité pour permettre de préciser plus avant la situation. L'information sur les inégalités locales concernant la prestation des services de base est très limitée. Les enquêtes répondent plus aux besoins des gouvernements nationaux et des agences internationales qu'à ceux des gouvernements locaux pourtant compétents en matière de prestation de services. Les recensements peuvent fournir des informations sur les services de base pour chaque entité locale de petite taille (district, quartier, canton), mais les gouvernements locaux ont rarement accès à ces données d'une manière qui leur facilite le travail de localisation des lieux où la fourniture des services fait défaut (de plus, généralement, les recensements n'ont lieu que tous les dix ans).

(8) CGLU (2008), pp. 309-317.

(9) OMS/UNICEF (2012), « Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation », *Progress on Drinking Water and Sanitation*, Update, New York et Genève.

(10) OMS/UNICEF (2012).

Malgré les données limitées, l'ampleur des différences d'accès et de qualité de la prestation des services de base à travers le monde est évidente. Dans les pays à revenu élevé et certains pays à revenu moyen, toute ou presque toute la population est bien desservie. Dans la plupart des pays à revenu moyen, la proportion de la population ayant accès aux services de base a augmenté significativement entre 1990 et 2010. Cependant, dans les pays à faible revenu et dans certains pays à revenu moyen, la moitié ou plus de la population connaît toujours un déficit dans la fourniture des services. En 2010, en Afrique subsaharienne, seulement 16 % de la population avait un accès à l'eau à domicile, soit une augmentation de 1 point par rapport à 1990. En Asie du Sud, le taux d'accès était de 25 % en 2010 contre 20 % en 1990⁽¹¹⁾. Même avec les faibles standards retenus sous la mention « installations améliorées » pour l'assainissement, seulement 30 % de la population d'Afrique subsaharienne et 41 % de la population d'Asie du Sud avaient accès à ces services en 2010. Respectivement 41 % et 25 % de ces populations d'Asie du Sud et d'Afrique subsaharienne sont toujours contraintes de faire leurs besoins en plein air⁽¹²⁾.

Gestion et financement : chacun des chapitres régionaux analyse la conception et la mise en œuvre des modes de gestion et de financement. Les modes de gestion incluent la prestation publique directe, la prestation par le secteur privé, les partenariats public-privé, ainsi que les partenariats public-ONG et public-communauté locale. Quand la prestation n'est pas directement assurée par le secteur public, le rapport analyse la capacité des gouvernements locaux à assurer un contrôle sur les opérateurs extérieurs et la qualité de la mise en concurrence, le suivi ainsi que la bonne exécution des contrats et éventuellement les sanctions en cas de non-respect des conditions contractuelles.

Pour le financement, les chapitres régionaux examinent le financement des compétences décentralisées (notamment

les pouvoirs des autorités locales sur les taxes et les tarifs des services). Ils analysent également la mise en œuvre des « 3T » (tarifs, taxes, transferts), concept qui a été initialement développé par l'OCDE pour assurer le financement durable du secteur de l'eau, mais qui est applicable aux autres services publics. Les 3T définissent les trois sources principales de financement des services de base de la manière suivante : les Tarifs payés par les usagers des services, les Taxes ou impôts locaux ou nationaux payés par les citoyens et distribués par l'intermédiaire des subventions gouvernementales, et, enfin, les Transferts ou dons qui proviennent des bailleurs de fonds internationaux (pour les pays en développement). En plus des 3T, les financements par emprunts et émissions d'obligations, ou les investissements des opérateurs privés sont également examinés puisqu'ils permettent de répondre aux besoins de financement. Cependant, comme ces financements doivent être remboursés, ils ne sont pas considérés comme des financements « en dernière instance » au même titre que les 3T. Les tarifs et les subventions sont également analysés par rapport à l'incidence qu'ils ont sur l'accès aux services pour les groupes de la population à faibles revenus.

Les défis existants et futurs : chaque chapitre rend compte des principaux facteurs qui affectent actuellement la prestation optimale des services ainsi que des défis économiques, démographiques et environnementaux (tels que le changement climatique et la prévention des catastrophes) qui auront probablement un impact sur les services de base dans un futur proche.

Études de cas : dans chacun des chapitres régionaux, des exemples de solutions innovantes sont donnés afin d'illustrer les diverses réponses apportées par les gouvernements locaux et par leurs partenaires pour faire face aux principaux défis. Des exemples de succès mais aussi d'échecs peuvent être de précieux instruments d'apprentissage pour les gouvernements locaux à travers le monde.

(11) OMS/UNICEF (2012).

(12) OMS/UNICEF (2012).

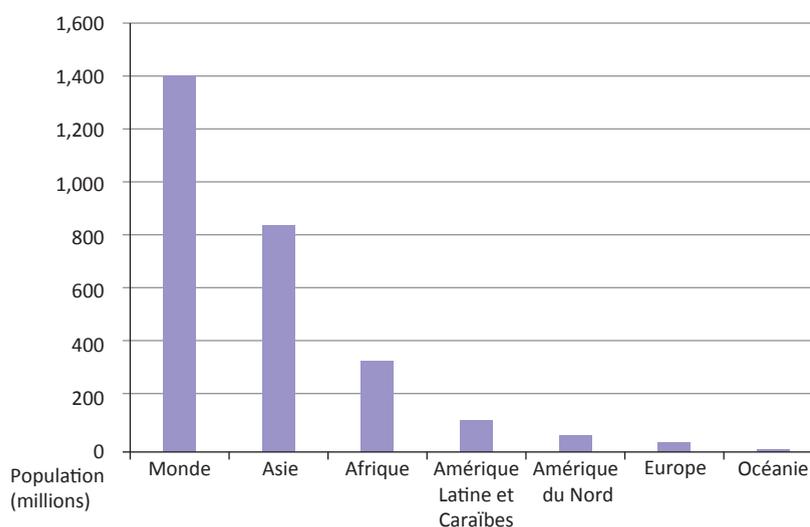
1.3 La prestation des services de base dans un monde en urbanisation

GOLD III se concentre en particulier sur les zones urbaines et sur les défis que représente la prestation des services de base dans le contexte d'une urbanisation accélérée dans de nombreux pays. Durant les dernières décennies, de nombreuses villes et de nombreux gouvernements des grandes métropoles ont vu leur population augmenter parfois de plus de vingt fois et, dans environ 20 grandes villes, de plus de cent fois depuis 1960⁽¹³⁾. Dans les pays à revenu élevé et moyen-supérieur, la plus grande partie de la population (et de l'activité économique) est d'ores

et déjà basée dans les zones urbaines. Cependant, se concentrer sur la question urbaine est également pertinent pour les pays à revenu moyen-inférieur et faible, dont beaucoup connaissent actuellement une croissance urbaine élevée. Les projections de l'ONU indiquent que l'essentiel de la croissance démographique mondiale dans les prochaines décennies (une augmentation de 1,4 milliard de personnes) aura lieu dans les zones urbaines, dans les pays à revenu faible et moyen (voy. graphique 1.1). Environ un milliard de personnes (presque une sur sept à l'échelle de la population mondiale) vit dans un environnement urbain de piètre qualité, généralement surpeuplé et souffrant d'un déficit de fourniture de services de base adéquats.

GRAPHIQUE 1.1

Augmentation prévue de la population urbaine entre 2010 et 2030 (en millions d'habitants)



Source : NATIONS UNIES (2012⁽¹⁴⁾).

Un aspect déterminant de l'avenir du monde repose donc sur la capacité des gouvernements nationaux et infranationaux à rattraper le retard accumulé dans la prestation des services de base en milieu urbain et à délivrer des services de base au futur 1,4 milliard de citoyens qui devraient s'ajouter à la population mondiale entre 2010 et 2030.

Ce rapport considère comme « urbain » tout établissement humain défini par chaque État comme urbain. Dans certains pays, cela inclut des centres avec une population de quelques centaines d'habitants, alors que, dans d'autres pays, seuls les établissements humains avec plusieurs milliers d'habitants sont considérés urbains. Ces différences de

(13) NATIONS UNIES (2012).

(14) NATIONS UNIES (2012). Notez que, durant cette période, les projections prévoient que la population rurale n'augmentera pas.

définition rendent les comparaisons internationales difficiles. Par exemple, l'Inde serait considérée comme urbaine à plus de 50 %, au lieu de 31 % actuellement, si l'on utilise les définitions urbaines de la Suède ou du Pérou⁽¹⁵⁾. Les comparaisons sur l'accès aux services en zones rurales et en zones urbaines mentionnées dans ce rapport doivent donc être interprétées avec précaution.

L'aptitude des gouvernements à faire face à l'urbanisation a de profondes répercussions sur la fourniture des services de base et sur la capacité à atteindre les objectifs et cibles internationaux sur l'accès et la qualité des services. Cela ne signifie pas que la prestation des services de base soit moins importante en zone rurale. En effet, même dans un monde urbanisé, plus des deux tiers de la population dans la plupart des pays à faible revenu sont ruraux, et certaines des plus grandes insuffisances constatées dans la prestation des services de base se trouvent en zone rurale. Pour autant, il existe des différences significatives dans les modes de fourniture des services et les dispositions institutionnelles appropriées aux contextes urbains ou ruraux. De plus, les populations urbaines ont des caractéristiques et des besoins distincts.

Les grandes agglomérations urbaines densément peuplées exigent différents types de services pour l'eau, l'assainissement, la collecte et la gestion des déchets solides et les transports publics. Par exemple, les puits d'eau protégés peuvent fournir une eau de bonne qualité et les latrines, un assainissement satisfaisant dans de nombreux contextes ruraux, mais les uns et les autres sont totalement insuffisants dans la plupart des grandes villes. L'absence de reconnaissance, par le système des Nations unies, de ces différences, par exemple dans la définition du terme « installations d'assainissement

améliorées », signifie que les statistiques officielles de l'ONU peuvent surestimer l'état et la qualité de l'offre dans les zones urbaines.

On observe également des différences au sein de la population desservie par les gouvernements urbains et ruraux. Les villes incluent souvent des concentrations importantes de citadins aux faibles revenus qui vivent dans des quartiers informels. Le manque de fourniture d'infrastructures dans ces zones peut représenter un défi mais, dans de nombreux endroits, les citadins pauvres se sont également organisés et ont travaillé avec les gouvernements locaux pour trouver des solutions. Un grand nombre des réformes sociales qui ont transformé les conditions de vie et de santé des populations urbaines pauvres dans les pays qui sont aujourd'hui à revenu élevé ont été des réponses aux demandes de groupes organisés de citadins pauvres au cours du XIX^e siècle. Aujourd'hui, les organisations et les fédérations d'habitants des taudis⁽¹⁶⁾ et autres groupes à faibles revenus (tels que les femmes travailleuses indépendantes et les ramasseurs informels d'ordures) jouent un rôle similaire dans les pays à revenu faible et moyen⁽¹⁷⁾.

1.4 Gouvernance et gouvernance multiniveau

Gouvernance

Outre l'examen du rôle des gouvernements dans les prestations de service, ce rapport cherche à explorer la nature des relations entre les différents niveaux de gouvernement ainsi qu'entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile, c'est-à-dire « la gouvernance » des services locaux de base. Le concept de gouvernance comprend les mécanismes,

(15) D. SATTERTHWAITE (2010), pp. 83-99.

(16) Ce rapport utilise le terme « taudis » à côté de celui de « quartiers informels ». Bien que le mot « taudis » ait été considéré historiquement comme péjoratif, il a récemment été approprié par les habitants de ces quartiers qui se sont organisés en fédérations et se sont autoproclamés « habitants des taudis ». Le terme « taudis » est également utilisé par les estimations mondiales du déficit en logements recueillies par les Nations unies. Pour une discussion plus précise sur les méthodes de classement des différents types de logements précaires qui sont achetés, loués ou construits par ceux qui ont des revenus très limités, voy. *Environment and Urbanization* 1 (2), octobre 1989, qui peut être consulté sur : <http://eau.sagepub.com/content/1/2.toc>.

(17) Cf. également SATTERTHWAITE et MITLIN (2014).

les processus et les institutions à travers lesquels les citoyens, la société civile et le secteur privé articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux et remplissent leurs obligations⁽¹⁸⁾.

Les débats sur le développement dans les pays à revenu faible et moyen au cours des années 1980 ont souvent fait référence au concept de « bonne gouvernance ». La prise en considération de ce concept élargit l'analyse puisqu'il dépasse les domaines institutionnels et légaux pour aborder également les questions de transparence, la nécessité de rendre des comptes, le contrôle de la corruption et la participation citoyenne et de la communauté dans la prise de décision et la prestation de services.

Le concept de la bonne gouvernance a d'abord été utilisé (promu ou soutenu) par les agences de coopération et les banques de développement et se référait avant tout aux États. Il n'était pas appliqué aux gouvernements locaux. Pour autant, la bonne gouvernance locale a joué un rôle central dans l'amélioration de la fourniture des services de base dans les pays aujourd'hui à revenu élevé. Dans la plupart des pays d'Europe, des gouvernements locaux ont œuvré pour améliorer la qualité et la couverture des services locaux de base entre la fin du XIX^e siècle et le milieu du XX^e⁽¹⁹⁾. Plus récemment, dans de nombreux pays, des améliorations dans les prestations des services de base ont résulté de processus de démocratisation, de décentralisation et d'une meilleure manière de rendre des comptes et d'assurer la transparence des décisions, comme cela sera abordé dans les chapitres régionaux. Cela constitue un rappel de l'importance de la bonne gouvernance au niveau local.

Il existe une grande diversité d'acteurs engagés dans la gouvernance des services locaux de base. Le secteur privé comprend toute une gamme d'acteurs allant des entrepreneurs individuels, qui vendent l'eau dans les zones informelles, aux grandes entreprises multinationales, qui travaillent dans les domaines de la distribution de l'eau, de l'assainissement, de la gestion des déchets solides et des transports publics. La société civile, quant à elle, est également plurielle et inclut les syndicats, les ONG internationales, nationales et locales, les organisations de base, depuis les petites coopératives jusqu'aux fédérations nationales d'habitants des taudis. La société civile inclut également les associations de voisinage, de professionnels ou d'affaires. Les groupes de la société civile représentent un ensemble d'intérêts et de priorités (souvent en concurrence) et ils peuvent également appliquer le concept de bonne gouvernance à leurs propres activités.

Gouvernance multiniveau

Comme cela a déjà été abordé, la nature essentiellement « locale » des services de base, associée au principe de subsidiarité, suggère qu'un rôle primordial revient aux gouvernements locaux dans la gouvernance des services de base. Toutefois, ces services sont gouvernés par un système complexe dans lequel l'autorité est partagée entre de multiples niveaux. Les principes de décentralisation et de subsidiarité, en ce sens, fonctionneront seulement dans le cadre d'un système de « gouvernance multiniveau⁽²⁰⁾ » efficace. Selon Marks et Hooghe, « la gouvernance multiniveau émerge quand des experts des différents niveaux de gouvernement

(18) PNUD (1997), *Governance for sustainable human development*, Programme des Nations unies pour le développement, New York.

(19) P. CLARK (2009), *European Cities and Towns 400 - 2000*, Oxford, Oxford University Press.

(20) Il n'y a pas de définition universellement reconnue de la gouvernance multiniveau. L'OCDE définit la gouvernance multiniveau comme un partage explicite ou implicite de la prise de décision, des compétences, du développement et de la mise en œuvre entre différents niveaux administratifs et territoriaux (OCDE [2011], *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE, une approche pluri-niveau*, études de l'OCDE sur l'eau, Paris). Dans le contexte de l'Union européenne, « le Comité des régions conçoit le principe de la gouvernance multiniveau comme l'action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales, fondée sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur le partenariat, pour la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne » (CdR 273, 2011).

partagent la responsabilité de la réglementation et de la formulation des politiques, généralement conjointement avec des groupes d'intérêts⁽²¹⁾ ».

Même quand les gouvernements locaux sont les autorités organisatrices des services de base, d'autres acteurs publics et d'autres partenaires extérieurs sont généralement impliqués dans différents aspects de la réglementation, du financement, de la gestion ou de la prestation. Par exemple, les infrastructures de transports publics peuvent être financées et gérées par des gouvernements de métropoles plutôt que par des municipalités seules. Dans l'Union européenne, la gouvernance partagée entre la Commission européenne, les États membres et les gouvernements locaux est devenue importante pour la définition des normes, les financements et la réglementation des marchés. Le concept de gouvernance multiniveau se réfère à diverses formes de collaboration verticales aussi bien qu'horizontales. Les gouvernements locaux peuvent également décider de mettre en place des partenariats entre municipalités voisines (intercommunalité) pour la fourniture de services afin de poursuivre des objectifs et des intérêts communs pour mieux gérer des ressources limitées grâce à des économies d'échelle, par exemple, pour des stations de traitement des déchets ou d'épuration de l'eau et pour la gestion des eaux usées. Même dans un rapport qui se concentre sur la gouvernance locale, la notion de gouvernance multiniveau contribue à approfondir l'analyse des services locaux de base qui nécessite de prendre en considération l'effectivité et l'efficacité des relations entre les différents acteurs et secteurs : public, privé, parties prenantes de la société civile aux niveaux local, national et international.

1.5 Le rôle du secteur privé dans la prestation des services de base

Les chapitres régionaux montrent comment la participation du secteur privé dans la gouvernance des services de base peut prendre différentes formes en fonction de la propriété des infrastructures, des investissements, de la prise de risque, des formes d'administration et de la durée des contrats (cf. le tableau 1.1 sur les modèles de participation du secteur privé dans le domaine de la distribution et du traitement de l'eau), qui varient fortement d'un cas à l'autre. Cette section présente un bref aperçu de certains des plus importants modèles de participation du secteur privé⁽²²⁾.

Dans les cas les plus extrêmes, la privatisation (*divestiture*) correspond au transfert de la propriété du service ou de son infrastructure, du secteur public au secteur privé. Cependant, dans la plupart des cas, la participation du privé prend la forme d'un « partenariat public-privé » (PPP) dans le cadre duquel les rôles et les responsabilités sont partagés entre les secteurs public et privé.

Même dans les cas de privatisation, l'instance publique conserve un rôle d'autorité de contrôle sur les prix et la qualité du service. Une compagnie privée peut acheter des parts dans une entreprise publique et assumer la gestion du service, mais le gouvernement conserve généralement un contrôle indirect sous la forme d'une licence concédée à une entité privée pour fournir le service au public et exerce un contrôle à travers une autorité de régulation du secteur, comme en Angleterre⁽²³⁾.

D'autres modèles de participation du secteur privé n'impliquent pas de transfert d'actifs. Dans sa version la plus simplifiée, un opérateur privé peut se voir concéder un contrat par l'autorité organisatrice pour des tâches spécifiques, par exemple, construire des toilettes publiques

(21) R. HAGUE et M. HARROP (2007), *Comparative Government and Politics: an Introduction* (p. 282), Basingstoke, Palgrave Macmillan.

(22) Note du traducteur : suivant le CEF-O-PPP, cette présentation se réfère à la délégation de service public, aux contrats de partenariat, BEA, BEH, AOT-LOA (voy. http://www.cefoppp.org/page.asp?ref_arbo=2180).

(23) <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/full-divestitureprivatization>.

ou un ensemble de bornes-fontaines. Cela nécessite généralement une mise en concurrence avec appel d'offres⁽²⁴⁾.

Un contrat de partenariat *BOT* (*Build-Operate-Transfer*) est une des formes les plus communes de PPP. Dans le cadre de ce type d'accord, le gouvernement local délègue généralement la construction, l'exploitation et la maintenance des infrastructures (par exemple, le réseau de distribution d'eau ou d'égouts) à une entreprise privée pour une période spécifique pendant laquelle elle lève les fonds et se rémunère avec les revenus. Le partenaire privé gère l'infrastructure et le gouvernement paie pour l'approvisionnement. À la fin du contrat, les actifs sont généralement transférés à l'institution publique. Les modèles *BOT* sont communément utilisés dans le cadre des constructions d'infrastructures nouvelles, notamment pour la réalisation de stations de traitement des eaux ou d'épuration, et souvent bâties

sur des terrains mis à disposition par les gouvernements.

Un dérivé du modèle *BOT* est le modèle *BOOT* (*build-own-operate-transfer*) où l'entreprise privée détient la propriété des infrastructures jusqu'à ce que la période de concession prenne fin. Il y a également le modèle *BOO* (*build-own-operate*), où l'entreprise privée jouit de la propriété des actifs. Dans un contrat de concession, le contractant prend en charge la gestion du service et investit dans la maintenance et l'expansion du service, assumant le risque commercial. Les concessions ont des durées contractuelles plus longues que la plupart des autres formes de contrat afin de permettre à l'opérateur de rentabiliser ses investissements. À la fin du contrat, les actifs sont transférés à l'autorité publique, mais une autre concession peut être décidée. Le rôle de l'autorité publique consiste essentiellement à veiller au respect de la réglementation.

TABLEAU 1.1
Modèles de participation du secteur privé dans la prestation des services de distribution et de traitement des eaux

Augmentation de la participation du privé →							
	Contrat de service	Contrat de gestion	Affermage	Location	Concession	BOT	Privatisation
Propriété des actifs	Public	Public	Public	Public	Public	Privé/public	Privé
Investissement de capital	Public	Public	Public	Public	Privé	Privé	Privé
Risque commercial	Public	Public	Partagé	Partagé	Privé	Privé	Privé
Exploitation/maintenance	Privé/public	Privé	Privé	Privé	Privé	Privé	Privé
Durée du contrat	1-2 ans	3-5 ans	8-15 ans	8-15 ans	25-30 ans	2-30 ans	Indéfinie

Source : J. BUDDS et G. MCGRAHAN (2003).

Dans un contrat de gestion, l'autorité publique transfère au secteur privé certaines responsabilités d'exploitation et de maintenance du service, mais demeure

responsable de l'investissement et de son développement. Le paiement peut être fixe ou dépendre de la performance⁽²⁵⁾. Dans les contrats de location ou d'affermage

(24) Note du traducteur : une différence importante dans la législation française dépend du mode de rémunération du contractant. Si le contrat est « conclu à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fourniture ou de service », le contrat est soumis au Code des marchés publics. Les contrats de délégation de service public où le mode de rémunération est substantiellement lié aux résultats de l'exploitation du service sont soumis à des règles spécifiques.

(25) Note du traducteur : dans le premier cas (rémunération fixe ou indépendante des résultats d'exploitation), la gérance est soumise au Code des marchés publics ; dans le deuxième cas (paiement selon les performances), la gérance se rapproche de la régie intéressée.

l'opérateur privé détient la responsabilité de l'exploitation, de la maintenance ainsi que de la facturation, du recouvrement et des relations avec les usagers. Dans les deux cas, l'opérateur s'occupe du recouvrement mais, sous contrat d'affermage, le contractant est payé selon les résultats de ses activités, le prix-tarif est décidé par l'autorité publique (par exemple, pour chaque unité d'eau produite et distribuée). Dans un contrat en forme de location, l'opérateur paie le tarif du bail à l'autorité publique et obtient son bénéfice du solde. Les contrats de service sont généralement des accords de courte durée selon lesquels un opérateur privé prend la responsabilité d'une tâche spécifique, telle que l'installation de compteurs ou la facturation pour un prix fixé à l'unité. Il existe également des *joint-ventures* (ou participations) où la compagnie de service, formée par un opérateur privé, et le secteur public, avec une participation d'investisseurs privés, sont sous contrat pour la gestion des services.

Alors que les PPP prennent, dans la majorité des cas, la forme de contrats entre une personne publique et une compagnie privée, le terme « partenariat » se réfère plus généralement à un ensemble d'objectifs partagés et d'accords de collaboration qui vont au-delà de l'accomplissement des termes contractuels.

La prestation de services par le secteur privé dépend des retours sur investissements acceptés (ou attendus). Ceux-ci sont plus aisés à assurer lorsque la demande est forte et les paiements des tarifs facilement recouverts, ou lorsque les budgets publics financent la fourniture privée. Cependant, il y a une grande diversité, à la fois, du côté de la demande (beaucoup d'usagers ont des capacités de paiement limitées) et du côté de la fourniture (il existe souvent d'importantes carences d'infrastructure et des budgets municipaux très limités).

1.6 La méthodologie de GOLD III

Basé sur une expertise à la fois de praticiens, de responsables politiques et de spécialistes académiques, régionaux et locaux, ce rapport est unique de par sa portée

globale et sa large couverture des services de base et rend compte d'un travail réalisé sur trois ans. Ce rapport est organisé en sept chapitres régionaux en lien avec les structures régionales de Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU). Chacun des chapitres régionaux a été préparé par un ou plusieurs auteurs, et chacun d'eux a travaillé sur les enjeux des services de base. Chaque chapitre s'appuie également sur des questionnaires envoyés aux associations nationales d'autorités locales et sur des entretiens avec des représentants élus des gouvernements locaux. En Amérique latine, 238 questionnaires issus de 19 pays ont été complétés, incluant 29 gouvernements de métropoles. En Eurasie, les questionnaires ont été envoyés dans tous les pays et 41 questionnaires ont été complétés, dont 25 par des maires. Pour la région Asie-Pacifique, l'enquête a concerné 98 maires et 39 responsables des départements en charge des services locaux de base dans 15 pays. En Europe, les associations de gouvernements locaux et les villes de 28 pays ont répondu aux questionnaires ou ont contribué aux fiches-pays. En Amérique du Nord, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) a utilisé une ancienne enquête de ses membres sur l'état des routes et des systèmes de distribution et de traitement des eaux. Sur 346 municipalités interrogées, 23 ont répondu, représentant environ la moitié de la population canadienne. Pour les États-Unis d'Amérique, une enquête de la Ligue nationale des villes (*National League of the Cities – NLC*) s'est concentrée sur l'adéquation entre les infrastructures locales en place et les besoins actuels des populations, et a reçu les réponses de 232 municipalités. Des versions préliminaires des différents chapitres ont été présentées dans des ateliers régionaux, au début de 2013, afin de recueillir et d'intégrer les expériences de plus de 300 praticiens, spécialistes et représentants politiques des autorités locales et régionales et des associations nationales des autorités locales de plus de 80 pays.

Ce rapport présente une synthèse sur la façon dont la gouvernance des services de base a évolué à travers le monde, avec une attention particulière sur la dernière décennie. Dans certaines régions, les auteurs ont été confrontés au problème de données et d'informations insuffisantes ou inadéquates, problème qu'ils n'ont pas

toujours pu surmonter, notamment pour ce qui concerne les informations sur le financement des services de base. Dans les régions où les informations et les analyses sont plus complètes, le défi a été, à l'inverse, de sacrifier les détails et la diversité afin de pouvoir rendre compte des principales tendances et points communs. Tous les chapitres présentent des conclusions sur les principaux défis qui pèsent sur les prestations de service pour chaque région, ainsi que des recommandations pour l'amélioration des services de base.

Sur la base des apports et recommandations des chapitres régionaux, les conclusions du rapport résument les tendances et les défis qui émergent des régions du

monde, et tentent de tirer des enseignements sur les différents modes de gouvernance, de gestion, de financement et de partenariat. Les conclusions réaffirment ensuite l'importance des services de base et de la participation active des gouvernements locaux pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ainsi que les objectifs de l'Agenda mondial du développement post-2015. Dans le but d'assurer l'accès universel et la qualité des services de base, le rapport se termine par un ensemble de recommandations politiques qui sont présentées à destination des différentes parties prenantes concernées (gouvernements locaux et nationaux, institutions internationales, secteur privé et société civile).

2

Afrique

MICHAEL SUTCLIFFE

*City Insight (Pty) Ltd.
(Afrique du Sud)*

ET

SUE BANNISTER

*City Insight (Pty) Ltd.
(Afrique du Sud)*



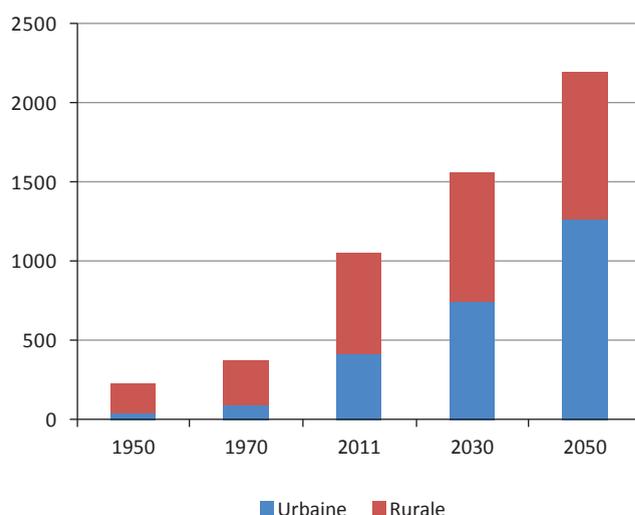
2.1 Introduction

Le présent chapitre étudie la prestation des services publics de base dans les villes et les villages d'Afrique et le rôle des gouvernements locaux dans la gestion de ces services. Alors que trois cinquièmes de la population africaine vivent en zone rurale, la prestation de services publics dans les zones urbaines est un véritable défi pour de nombreux gouvernements locaux et, étant donné le changement démographique extrêmement important que connaît le continent, ce défi ne deviendra que plus difficile à relever dans les années à venir.

Entre 2010 et 2050, la population africaine devrait plus que doubler, pour atteindre environ 2 milliards d'habitants (20 % de la population mondiale). La population de l'Afrique dépassera alors celle de l'Inde (1,5 milliard) et de la Chine (1,4 milliard). Entre aujourd'hui et 2050, la population urbaine devrait être multipliée par trois, passant d'environ 400 millions d'habitants à environ 1,2 milliard. L'Afrique sera majoritairement urbaine à l'avenir, comme c'est le cas pour le reste du monde (voy. graphique 2.1).

GRAPHIQUE 2.1

Population urbaine et rurale totale en Afrique en millions d'habitants (1950-2050)



Source : NATIONS UNIES (2012).

La rapidité de la croissance des zones urbaines en Afrique est sans précédent dans l'histoire. Il a fallu cent cinquante ans (5 générations) pour que la majorité de la population de l'Europe se concentre dans les zones urbaines, cela n'a pris que soixante ans (2 générations) pour que l'Afrique suive le même chemin. Malgré la rapidité de l'urbanisation, la plupart des villes d'Afrique comptent moins de 0,5 million d'habitants.

La caractéristique des villes d'Afrique est que la croissance urbaine prend

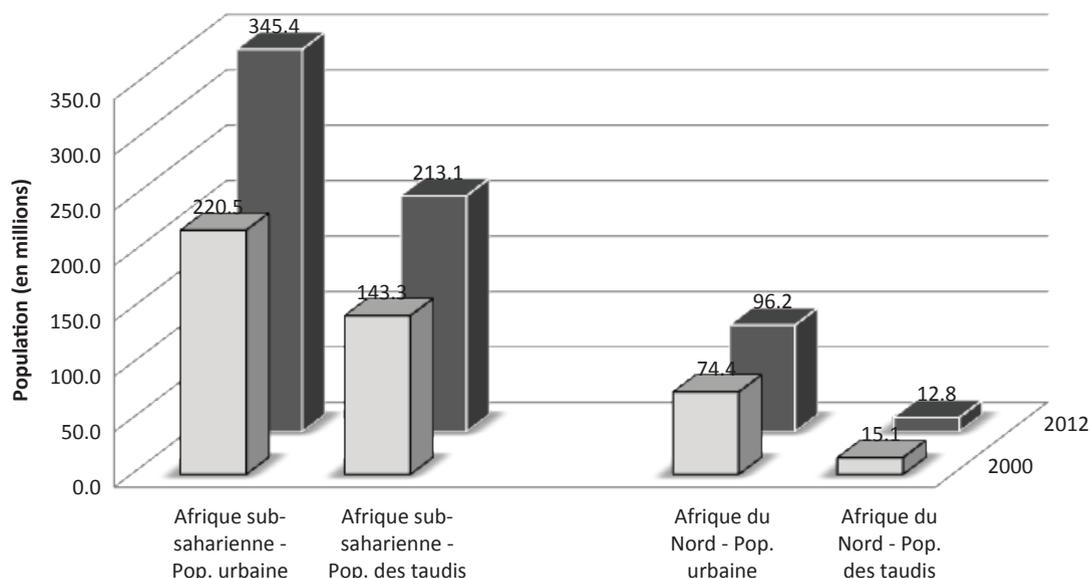
généralement la forme de quartiers informels et de taudis (bidonvilles). La croissance des taudis en Afrique subsaharienne est assez ahurissante. Leur population est, en effet, passée de 103 millions d'habitants en 1990 à 213 millions en 2012⁽¹⁾. De 2000 à 2012, le pourcentage de personnes vivant dans des taudis en zone urbaine a diminué, passant en Afrique du Nord de 20 à 13 % et, en Afrique subsaharienne, de 65 à 62 % (voy. graphique 2.2). Il est important de noter qu'il y a eu en Afrique du Nord une réelle diminution du nombre de personnes vivant dans des

(1) ONU-HABITAT (2010).

taudis, alors qu'en Afrique subsaharienne près de 70 millions de personnes supplémentaires vivent désormais dans ces conditions. Il est clair que, malgré certains efforts pour accélérer le développement

des zones urbaines afin de s'adapter à la rapide croissance de la population dans ces zones, ce développement n'est pas assez rapide.

GRAPHIQUE 2.2
Augmentation de la population dans les zones urbaines et les taudis en Afrique (2000-2007)



Source : NATIONS UNIES (2010).

On sait que des centaines de millions d'Africains des zones urbaines ont un accès insuffisant aux services publics de base. Cependant, les chiffres ne traduisent pas l'importance réelle du problème, car de nombreux quartiers informels ne sont pas correctement comptabilisés lors des recensements. Ce retard dans le développement des services publics de base affecte les entreprises autant que les habitants. De nombreuses entreprises africaines font état de problèmes dans la fourniture de l'électricité, de l'eau, des services d'assainissement et des services de transport, ce qui constitue des entraves majeures à la croissance, à l'attractivité et à la compétitivité de leurs activités.

Le montant des investissements nécessaires pour les infrastructures des services publics de base atteint environ 90 milliards USD par an pour les vingt prochaines années et la majorité de cette somme devra provenir de sources internes. Au

regard, les montants totaux investis par la Banque mondiale et la Banque africaine de développement dans ce secteur sont respectivement de moins de 8 milliards USD et de 0,5 milliard par an. Étant donné la croissance soutenue de l'économie africaine ces dix dernières années, le défi pourrait être relevé, mais seulement si la fourniture de ces services devient une priorité pour les politiques nationales et locales. Cela implique en particulier un changement dans les attitudes négatives des fonctionnaires et des hommes politiques vis-à-vis des quartiers informels.

Les services publics de base sont des services locaux par nature, qui servent aux populations locales, correspondent à des situations locales et dépendent des infrastructures locales. Ces services devraient, dans une perspective pratique, être entièrement ou partiellement à la charge des autorités locales. Ce chapitre se concentre principalement sur l'étendue

des responsabilités des gouvernements locaux dans la gestion des réseaux des services publics de base en Afrique⁽²⁾.

Quatre problématiques clés sont abordées :

- les cadres institutionnels au sein desquels sont fournis les services publics de base ;
- les politiques d'accès et leur mise en œuvre ;
- les modes de gestion et de financement utilisés pour fournir ces services ;
- les principaux défis et questions qu'implique la fourniture de services publics de base dans les villes africaines.

2.2 Cadres institutionnels des services publics de base dans les villes africaines

Définition des rôles et des responsabilités dans la fourniture des services publics de base

En Afrique, les cadres institutionnels pour la fourniture des services publics de base ne sont pas encore stables, car les États africains sont encore jeunes du point de vue institutionnel. Leurs institutions sont en grande majorité un héritage colonial et les efforts fournis pour adapter ces institutions aux réalités sociales et

culturelles du continent sont récents. Les principaux moteurs de changements institutionnels sont l'adoption d'un système politique démocratique et la mise en place de politiques de gouvernance décentralisée sur tout le continent. Ces deux dynamiques donnent lieu à l'émergence de nouveaux arrangements institutionnels qui opèrent la différenciation de l'autorité publique entre les gouvernements nationaux et les gouvernements locaux, et qui font apparaître de nouvelles parties prenantes dans le domaine institutionnel, incluant le secteur privé, les organisations de la société civile et les organisations communautaires. Mais les gouvernements locaux jouent un rôle particulier en tant qu'autorité la plus proche de la population.

Dans toute l'Afrique, il existe des variations énormes dans la capacité des gouvernements locaux des zones urbaines à prendre en charge des fonctions décentralisées et à fournir des services publics de base. Malheureusement, l'engagement de la plupart des gouvernements nationaux dans la décentralisation est encore incomplet, ce qui empêche une véritable amélioration de la fourniture de ces services. Une étude menée par CGLU Afrique (CGLUA) et Cities Alliance a montré que très peu de pays d'Afrique ont réussi jusqu'à maintenant à mettre en place un environnement permettant aux gouvernements locaux de contribuer de façon significative à une gestion efficace de l'urbanisation en Afrique (*cf.* tableau 2.1).

(2) Toutes les références sont citées, mais ce chapitre a également été rédigé en se fondant sur les rapports de CGLU et de certains pays, qui ne sont pas spécifiquement indiqués. En bref, ce projet a consisté à analyser les documents sur les systèmes, les fonctions et les pouvoirs des gouvernements locaux dans toute l'Afrique, à contacter toutes les associations des gouvernements locaux et, à partir de ce travail, à rédiger des rapports au niveau national pour résumer les informations. De plus, deux ateliers avec les représentants des villes et des associations de gouvernements locaux de plus de 25 pays ont été organisés. Nous avons aussi profité des opportunités d'échange avec l'académie et le Forum des gouvernements locaux du Commonwealth. Enfin, les équipes de CGLU et de CGLU Afrique nous ont apporté, de par leur expérience, de précieux conseils.

TABLEAU 2.1
Environnement institutionnel pour l'action des villes et des autorités locales par pays

Environnement institutionnel	Sud	Nord	Central	Ouest	Est
Environnement le plus favorable pour l'action des villes et des autorités locales en conformité avec les normes adoptées	Afrique du Sud	Maroc			Ouganda
Environnement assez favorable pour l'action des villes et des autorités locales, certains éléments doivent être améliorés				Ghana	Rwanda Kenya
Les progrès vers un environnement approprié pour les villes et les autorités locales exigent des réformes majeures	Botswana Namibie Zimbabwe Lesotho Swaziland Zambie Angola	Tunisie Mauritanie Algérie	Cameroun Gabon Tchad	Sénégal Nigeria Niger Sierra Leone Bénin Burkina Faso Côte d'Ivoire Gambie Mali	Érythrée Burundi
Environnement non favorable à l'action des villes et des autorités locales	Malawi Mozambique	Égypte	São Tomé-et-Príncipe Guinée équatoriale Rép. dém. du Congo République centrafricaine	Guinée Togo Guinée-Bissau Liberia	Madagascar Seychelles Comores Somalie Soudan

Source : UCLGA – Cities Alliance, *Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa*, Rabat, octobre 2013.

Le fonctionnement des réseaux des services publics de base inclut trois principaux segments : la production du service (amont), le segment intermédiaire qui relie les usines de production aux zones de consommation (transit ou segment de transport) et la fourniture au consommateur ou à l'utilisateur final (aval). La plupart du temps, les gouvernements nationaux ont en charge les segments en amont et de transit dans la prestation des services de base ainsi que la définition d'une politique nationale, la mise en place de normes et d'objectifs pour ces prestations de service et surtout un rôle de réglementation. Dans de nombreux pays, le segment en aval relève de la responsabilité des gouvernements locaux. Cependant, de nombreux gouvernements nationaux ont mis en place des services

publics pour fournir l'électricité, l'eau ou le transport. Dans ce cas, les gouvernements locaux participent rarement à la gestion de ces services bien que les lois sur la décentralisation leur donnent l'autorité pour les fournir.

L'annexe de ce chapitre (voy. annexe 2 à la fin du livre) résume les pouvoirs et les fonctions dans la prestation des services publics de base étudiés. Le tableau indique que, sauf pour l'électricité, les gouvernements locaux jouent effectivement un rôle dans les prestations de services de base locaux, mais la définition de ce rôle est complexe. Les gouvernements locaux peuvent agir en tant qu'agents pour d'autres niveaux du gouvernement ou avoir un rôle de régulation et de surveillance ou encore jouer un rôle actif dans la

prestation des services. Dans certains cas, les gouvernements locaux peuvent avoir un rôle prédéfini par la législation, mais n'ont pas les ressources ni les capacités nécessaires pour fournir ces services. Le tableau 2.2 présente la répartition des pouvoirs dans les prestations de service entre les différents niveaux de gouvernement.

TABLEAU 2.2
Définition des responsabilités dans la fourniture des services de base

	Eau	Assainissement	Déchets solides	Transports et routes locaux	Électricité
National	Créer les agences et les services publics nationaux pour l'eau. Construire les barrages et les infrastructures. Développer les politiques et la législation nationale, y compris les droits des riverains. Départements incluant départements de l'eau, de l'agriculture, du logement, des gouvernements locaux, du développement rural et de l'environnement. Fixer les normes pour la fourniture de l'eau. Dans certains cas, fixer les tarifs. Partenariats transfrontaliers pour l'eau.	Élaborer une politique de l'assainissement ; surveiller la performance des acteurs au niveau local ; élaborer les stratégies, les normes, les politiques et la législation nationales.	Développer les politiques et les normes. Responsabilité des sites d'enfouissement dans certaines zones et certains pays.	Développer les politiques et la législation. Dans certains cas, sanctionner les infractions aux règles de circulation et immatriculer les véhicules. Subventionner les fournisseurs de transports publics. Routes nationales, autoroutes et infrastructures à grande échelle telles que ponts et tunnels.	Créer les services publics nationaux pour la production et la distribution. Développer la réglementation et les tarifs.
Régional/provincial	Les services publics régionaux, lorsqu'ils existent, fournissent souvent l'eau en vrac aux gros consommateurs et, dans certains cas, fournissent le raccordement à l'eau courante aux foyers. C'est particulièrement courant dans les zones rurales.	Gérer les activités d'épuration en dehors des grandes zones métropolitaines.	Gérer les sites d'enfouissement.	Construire et gérer les routes provinciales et régionales. Dans certains cas, gérer et subventionner le transport public.	Certains pays ont des services publics régionaux qui génèrent et fournissent le service directement aux entreprises et aux foyers.

	Eau	Assainissement	Déchets solides	Transports et routes locaux	Électricité
Local	Raccordement aux canalisations des infrastructures locales et des ménages lorsqu'ils en ont la capacité (courant dans les grandes zones urbaines). Dans plus de la moitié des pays, les gouvernements locaux jouent un rôle dans le réseau, alors que les systèmes de distribution d'eau en vrac sont généralement gérés par certains niveaux du gouvernement ou des entités au-dessus du gouvernement local.	Les systèmes d'assainissement en vrac sont limités à un petit nombre de pays. Dans de nombreuses grandes villes, les systèmes d'épuration sont souvent limités à un petit nombre de quartiers de la ville. Les gouvernements locaux construisent et gèrent souvent les toilettes publiques lorsqu'il y en a.	Collecte auprès des foyers et lieux de ramassage pour acheminement aux sites d'enfouissement. Dans certains cas, les gouvernements locaux gèrent les sites d'enfouissement.	Construire et gérer les routes urbaines ou locales. Planifier la circulation au niveau local, fournir les installations de transports publics. Dans les zones urbaines étendues, gérer le contrôle de la circulation et les permis.	Dans de nombreux cas, le gouvernement local ne joue pratiquement aucun rôle, sauf dans l'éclairage des routes et des lieux publics. Ce n'est que dans quelques pays comme le Maroc, l'Égypte, le Kenya et l'Afrique du Sud que les gouvernements locaux fournissent des lignes et des prestations au niveau local. Utilisation croissante de l'énergie solaire et des IPP, <i>Independent Power Producer</i> (producteur d'électricité indépendant) au niveau local, souvent pour produire de l'électricité hors réseau.

Source : extrait de l'annexe 2.1 à la fin du livre.

Rôle des gouvernements nationaux

Dans tous les pays, le gouvernement national met en place la législation et les politiques qui régissent la prestation des services publics de base. Il est souvent influencé dans la mise en place des normes par les organisations donatrices internationales, parfois sans aucune prise en compte du contexte local. Dans la plupart des pays, le gouvernement national a mis en place des structures institutionnelles pour chaapeauter ou gérer le processus de développement, mais cela entraîne souvent une plus grande fragmentation et une multiplication des rôles et des responsabilités.

La législation et la politique introduites par le gouvernement national peuvent avoir un impact crucial sur l'accès des populations démunies aux services publics de base. Dans certains cas, l'accès à ces services est un droit garanti par la Constitution (comme

en Afrique du Sud), soumis à la disponibilité des ressources nécessaires pour fournir ces services. Dans certains pays, la politique nationale contrôle les tarifs pouvant être facturés par le gouvernement ou le secteur privé pour ces services de base. Une conséquence inattendue est que l'accès aux services de base peut être réduit lorsque les normes et les standards établis fixent des niveaux de prestation et des tarifs que de nombreux habitants ne peuvent payer. Cela peut également augmenter le poids de la dette des gouvernements locaux s'ils doivent fournir ce service, y compris aux plus démunis, sans prise en compte du coût pour la municipalité.

Dans certains cas, le gouvernement national intervient lorsque les gouvernements locaux n'ont pas les capacités pour fournir ces services. Par exemple, le gouvernement fédéral du Soudan du Sud a pris en charge une partie des tâches des

gouvernements fédérés jusqu'à ce que ces gouvernements puissent s'en charger eux-mêmes. Dans certains cas, le processus de décentralisation a été mis en place sans s'assurer que les gouvernements fédérés aient les compétences ou l'expertise nécessaires pour prendre en charge les fonctions qui leur étaient assignées. Dans la plupart des cas, le gouvernement national ou fédéral profite des politiques de décentralisation pour faire peser des obligations, pour lesquelles aucun crédit n'est prévu, sur les gouvernements locaux. Cela se produit souvent lorsque la décentralisation est mise en œuvre trop rapidement comme condition pour obtenir une aide ou un financement international.

La plupart du temps, en réponse à la nature gourmande en capitaux des infrastructures des services de base, les gouvernements nationaux créent des organes dédiés au secteur public ou au service public pour faire des économies d'échelle dans la production et la prestation de ces services. Dans de nombreux cas, ces services publics prennent en charge trois segments de services, à l'exception des pays où il existe une politique délibérée d'implication des gouvernements locaux dans la prestation de ces services, comme en Afrique du Sud ou en Namibie. Dans ces pays, l'eau et l'électricité sont normalement fournies aux municipalités ou à des entités régionales qui, à leur tour, doivent les fournir aux utilisateurs finaux. Dans de nombreux cas, la tarification de l'acheminement de l'eau et de l'électricité entraîne une augmentation des tarifs qui devient inabordable pour de nombreux habitants. Cette situation exige une approche plus collaborative de la tarification des services d'acheminement entre les gouvernements nationaux, les services publics et les gouvernements locaux.

Rôle des gouvernements sous-nationaux ou provinciaux

Dans de nombreux pays, les gouvernements sous-nationaux sont habilités par le gouvernement national à garantir que les ressources soient distribuées de façon rationnelle entre les gouvernements locaux de la région. Sur l'ensemble du continent cependant, de nombreux niveaux de gouvernement sont impliqués dans la

prestation des services publics de base et cela a créé des problèmes de coordination et de redondance. En Afrique de l'Est par exemple, le Burundi et les Comores ont trois niveaux de gouvernement, l'Érythrée et le Rwanda en ont quatre, le Kenya deux et l'Éthiopie est un État fédéral. En général, les gouvernements nationaux comptent sur les gouvernements sous-nationaux pour la gestion intégrée des ressources en eau, en particulier pour la protection des points d'eau et la gestion des nappes aquifères ainsi que des bassins de rivières. Les gouvernements sous-nationaux ont également la charge de la planification et de la gestion des sites d'enfouissement des déchets solides. Mais on constate à l'évidence que la plupart des gouvernements sous-nationaux sont mal équipés pour remplir ces missions de façon efficace. Une approche de gouvernance multiniveau pourrait faciliter les relations et la coordination du travail des différents niveaux de gouvernement, ce qui améliorerait la productivité et éviterait les redondances et la fragmentation.

Rôle des gouvernements locaux

Alors que les gouvernements nationaux essaient en général de conserver les fonctions d'élaboration des politiques et de surveillance, la grande tendance de décentralisation du continent implique que les gouvernements locaux aient des rôles plus importants dans la prestation des services de base, plus souvent *de facto* que *de jure*. C'est le cas en particulier pour l'eau, les services d'assainissement, les routes locales et la collecte des déchets solides.

Concernant la distribution de l'eau, la tendance en Afrique de l'Est et du Sud est à l'achat de l'eau par les villes auprès des services officiels publics ou privés. La distribution de l'eau est ensuite facturée aux habitants (voy. graphique 2.6). En Afrique du Nord, les villes délèguent de plus en plus les prestations de service aux entreprises privées qui opèrent sous leur contrôle en ce qui concerne la définition des performances et les tarifs de l'eau. Dans le cas de l'Afrique centrale et de l'Ouest (à l'exception du Nigeria), les services publics ou privés choisis par le gouvernement national distribuent également l'eau aux habitants en ignorant habituellement les

gouvernements locaux dans ce processus, ce qui a pour conséquence une perte de contrôle local sur la façon dont l'eau est distribuée et sur les tarifs. Ceci en dépit du fait que les services de distribution d'eau sont légalement de la responsabilité des gouvernements locaux. Lorsqu'une entreprise de service public opère sous la seule autorité du gouvernement national, la couverture de la ville est seulement partielle, ce qui signifie que de nombreux résidents se tournent vers de petits prestataires de services privés du secteur informel, qui fournissent une eau de moins bonne qualité et à un coût plus élevé. Les tensions sociales qui naissent de la situation de la distribution d'eau alimentent une incompréhension grandissante entre les autorités nationales et locales en ce qui concerne la répartition des responsabilités. Lorsque le rôle du gouvernement local dans la prestation des services a été clairement défini et mis en œuvre par le biais de mesures constitutionnelles, législatives ou politiques, ces prestations de services ont été beaucoup améliorées et l'exploitation et la maintenance courantes sont plus durables. La définition claire des responsabilités du gouvernement local dans les pays d'Afrique du Nord, d'Afrique du Sud et du Kenya ont eu un impact indiscutable sur l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dans ces pays.

L'accès aux services d'assainissement et leur gestion ont beaucoup de retard par rapport à ceux de l'eau potable. Pour les déchets solides, les gouvernements locaux ont tendance à gérer la collecte et l'élimination, mais de nombreuses municipalités ont des fonds et des capacités de gestion limités. Par exemple, à São Tomé, les capacités financières et techniques pour la collecte des déchets et la mise en décharge sont très faibles et les taxes locales sont insuffisantes pour couvrir les coûts. L'aide du gouvernement national est donc nécessaire. Cependant, même au niveau national, de trop nombreux acteurs sont souvent impliqués dans le processus. Au Gabon par exemple, les acteurs du gouvernement national impliqués dans la gestion

des déchets solides incluent les ministères de l'Intérieur, des Travaux publics, des Infrastructures et de la Construction, de la Santé publique, de l'Économie, des Forêts, le Commissaire général à la ville, les Mines et l'Énergie et l'Unité nationale de coordination de la gestion du programme régional des informations sur l'environnement⁽³⁾.

Sur l'ensemble du continent, la fourniture et l'acheminement de l'électricité sont à la charge des gouvernements nationaux et de nombreux gouvernements ont mis en place des services publics pour gérer ce service, de la production à la distribution. Cependant, les municipalités gèrent également la distribution de l'électricité et l'utilisent comme source de revenus dans le cadre de subventions croisées avec d'autres services du gouvernement local. De nombreuses municipalités consolident aussi leurs comptes des services municipaux et séparent la fourniture d'électricité lorsque tous les frais de service ne sont pas payés.

Concernant le transport public, de nombreux gouvernements locaux se sont vu déléguer la responsabilité de la gestion du transport, de la construction et de l'entretien des routes de leur zone de juridiction. Cependant, la plupart du temps, les gouvernements locaux définissent simplement les réglementations locales et contrôlent comment et où les fournisseurs de transport privés opèrent dans la ville. À Kinshasa, en République démocratique du Congo, la gestion des transports publics par les gouvernements locaux est une exception. Même si les réglementations locales sont importantes pour le fonctionnement de la ville, puisqu'elles ont un impact sur le trafic, la sécurité, le contrôle de la vitesse et le stationnement, de nombreux gouvernements nationaux jouent également un rôle dans ce domaine, comme c'est le cas à Ouagadougou, au Burkina Faso.

Dans les faits, le transport public est un système trop exigeant pour être géré uniquement par les gouvernements locaux. L'approche collaborative pour ces prestations de service entre les gouvernements nationaux, les gouvernements locaux et,

(3) Études CGLU sur les pays.

de plus en plus, le secteur privé est plus courante et plus efficace. Les inspections et l'application des règles de circulation sont en général de la responsabilité des gouvernements nationaux, bien que certains pays gèrent ces aspects au niveau régional ou local. Le gouvernement est directement impliqué dans la prestation des services de bus, qui sont généralement organisés et financés par un département du gouvernement national ou une entreprise de transport public (par exemple SOGATRA au Gabon). Il existe aussi des exemples de collaboration entre le gouvernement national et les gouvernements locaux pour les prestations de service de bus (par exemple, la Société de transports urbains du Cameroun [SOTUC], bien qu'elle n'existe plus aujourd'hui). L'organisation des transports par bus au niveau local existe dans de nombreuses villes d'Afrique du Sud. Le financement provient du budget national via les gouvernements de province. Au Liberia, l'Autorité du transit de Monrovia reçoit des subventions en capitaux du gouvernement central, mais doit couvrir ses propres frais de fonctionnement. Certaines villes, qui reconnaissent les avantages du transport public mais sont incapables de subventionner complètement les opérateurs de transports, choisissent de fournir l'infrastructure, comme des voies dédiées ou des zones de stationnement ou d'attente, pour aider les opérateurs du secteur privé de transport. Le stationnement est souvent considéré comme une source de revenus pour les gouvernements des villes et est en conséquence considéré comme une priorité, de façon disproportionnée par rapport aux autres domaines plus importants du transport, comme la planification, la régulation et le contrôle de la qualité des transports. Le scénario le plus courant est que les grandes villes sont en général impliquées dans l'organisation et la fourniture des infrastructures locales (comme en Angola et en Guinée).

L'ambiguïté et l'incohérence des rôles et responsabilités dans la gestion des services publics de base sur le continent mettent en lumière la nécessité d'adopter des politiques et un cadre institutionnel clairs, cohérents et bien coordonnés pour garantir une prestation efficace de ces services.

En Ouganda par exemple, la répartition officielle des responsabilités est claire et bien définie. Le gouvernement central est en charge de l'élaboration des politiques, des normes et des réglementations et fournit une aide technique aux gouvernements locaux. Presque toutes les prestations de service sont entre les mains des gouvernements locaux. Cependant, en pratique, il existe des redondances dans le travail du gouvernement central et celui des gouvernements locaux. Dans de nombreux cas, les ministères font porter la responsabilité des prestations des programmes de services publics de base sur les fournisseurs au lieu d'utiliser le Système de comptabilité et d'information financière du gouvernement local (*Local Government Financial Information Analysis System – LoGFIAS*). La conséquence est que les gouvernements locaux passent trop de temps sur la comptabilité « en amont », ce qui affaiblit leurs pouvoirs discrétionnaires. Il est clair que, lorsque les responsabilités sont transférées vers les gouvernements locaux, la capacité de financement nécessaire pour faire face à ces responsabilités doit également être garantie.

L'action des institutions et des partenaires internationaux contribue souvent à la confusion générale. L'incitation à adopter des approches globales de secteur (en particulier dans le secteur de l'eau, mais également dans les projets de transport, par exemple dans le cas des transports rapides par bus) est souvent hors du cadre des plans de développement intégrés au niveau local. De trop nombreuses villes ont expérimenté les effets négatifs d'une prise en compte trop centrée sur des secteurs particuliers, sans réelle appréciation de la façon dont se développent globalement les villes. Dans la plupart des cas, les agences de prestation de service opèrent « en silos » (de manière séparée) sans consultation ni communication avec les autres acteurs principaux. Parfois, les municipalités développent des plans d'action en concertation avec les partenaires internationaux de façon complètement irréaliste. Certains exemples d'intégration sont en train de voir le jour en Afrique et de plus en plus de lois nationales exigent que les municipalités aient des plans de développement intégrés.

2.3 Accès aux services de base locaux dans les villes africaines

Objectifs du Millénaire pour le développement

Il est désormais certain que l'Afrique n'atteindra pas les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). De nombreux experts pensent que la principale raison de cet échec est le manque de pouvoir des gouvernements locaux dans la prestation des services publics de base (en particulier pour l'eau, l'assainissement, l'électricité et les déchets solides). En effet, les pays d'Afrique qui réussissent à atteindre les OMD ont généralement des gouvernements locaux bien établis, qui ont les pouvoirs nécessaires pour fournir les services de base. Les estimations suggèrent qu'actuellement plus de 780 millions de personnes dans le monde, dont la moitié en Afrique, n'ont pas accès à une eau potable saine⁽⁴⁾. De nombreuses villes manquent encore de systèmes d'épuration, il faudra donc des années pour gérer correctement l'assainissement⁽⁵⁾. L'amélioration de la santé, du bien-être, de l'éducation et de l'environnement dépend de l'amélioration des services publics de base. Étant donné les mauvaises conditions de prestation de ces services en Afrique, le retard et l'insuffisance des prestations des services de base (par exemple, accumulation des déchets solides et manque de routes), il est clair qu'il y a beaucoup à faire pour atteindre les OMD, une situation reconnue par l'Union africaine elle-même⁽⁶⁾.

Afin d'atteindre les OMD dans le secteur de l'eau d'ici à fin 2015 en Afrique, le continent doit mettre en place plus de 2,5 millions de canalisations d'eau par an, mais n'a jusqu'ici pu créer que deux tiers d'entre elles⁽⁷⁾. L'accès à l'eau a des

conséquences sur la pauvreté, le manque de nourriture, l'éducation, la situation sociale et économique des femmes, la sécurité, les maladies, la santé et l'environnement. De nombreux pays à faibles revenus ou revenus moyens sont en retard dans la poursuite de la plupart ou de tous les OMD⁽⁸⁾.

Il existe cependant certains cas dans lesquels les programmes nationaux sont une réussite. L'Algérie achèvera son programme de construction de barrages/usines de dessalement et de distribution d'eau en 2015. Cela signifie que tous les habitants auront accès à l'eau vingt-quatre heures sur vingt-quatre (contre vingt à vingt-trois heures sur vingt-quatre auparavant). Le défi sera alors pour l'Algérie de maintenir cette réussite significative.

En ce qui concerne l'assainissement, pour atteindre les OMD, l'Afrique devra tripler la couverture de ce service. L'absence de collecte des déchets solides crée également des défis potentiels importants du point de vue de la santé, et la mise en place de routes et de transports publics décentes est essentielle pour s'attaquer aux problèmes sociaux, environnementaux et économiques du continent. Peu d'Africains ont accès à une distribution sécurisée et abordable d'électricité. Même si cet accès n'est pas encore considéré comme un droit de l'homme, c'est aujourd'hui une nécessité. De trop nombreuses personnes étant dépendantes des combustibles solides, la dégradation environnementale se poursuit en Afrique et les problèmes de santé affectent toujours les populations les plus démunies et vulnérables. Les conséquences sanitaires du manque de prestation de services publics de base sont énormes. Mitlin et Satterthwaite (2013) fournissent une analyse de l'état de santé des populations et de l'accès aux services de base⁽⁹⁾. Si l'on prend en compte ce que

(4) BLACK (2013).

(5) Les villes qui ne disposent pas de systèmes d'épuration ou dont les systèmes ne sont disponibles que pour une petite partie de la population sont : Addis-Abeba (Éthiopie), Bamako (Mali), Brazzaville (Congo), Dar es-Salaam (Tanzanie), Douala (Cameroun), Ibadan (Nigeria), Kaduna (Nigeria), Kinshasa (R.D. du Congo), Kumasi (Ghana), Lagos (Nigeria), Lubumbashi (R.D. du Congo), Mbuji-Mayi (R.D. du Congo), Port Harcourt (Nigeria), Yaoundé (Cameroun) [*African Cities Sanitation Status*].

(6) ARMAH *et al.* (2012).

(7) MUGABI et CASTRO (2009).

(8) SATTERTHWAITE *et al.* (2012).

(9) MITLIN et SATTERTHWAITE (2013).

l'on peut considérer comme des indicateurs extrêmes (mortalité infantile, rachitisme des enfants, manque d'accès à l'eau et à l'électricité), les pays africains suivants sont très mal classés : le Mali, le Niger, la Zambie, le Liberia, la République démocratique du Congo, le Bénin, l'Ouganda, la Sierra Leone et le Malawi, ainsi que le Tchad, le Burkina Faso, le Mozambique, le Nigeria et la Tanzanie.

Dans tous ces domaines, les femmes sont triplement désavantagées. L'amélioration de la condition des femmes ne peut se faire que si elles sont libérées de certaines tâches quotidiennes consistant à aller chercher du bois, de l'eau et à s'occuper du foyer, des malades et des animaux. La fourniture de services de base pourra libérer une partie du temps que les femmes consacrent à ces tâches, leur permettant ainsi d'évoluer dans les sphères économiques, sociales et politiques.

Il est donc certain que l'atteinte des OMD est directement liée à la prestation des services de base. Les conclusions de la Banque mondiale suggèrent que le lieu de naissance d'une personne constitue le seul grand facteur déterminant son accès à des opportunités de base telles que les programmes de développement sur l'éducation, la santé, l'eau, l'assainissement, l'électricité et les programmes concernant les jeunes enfants⁽¹⁰⁾. Étant donné que, dans la plupart des pays africains, ces services de base ne sont pas fournis à la majorité des habitants, il est clair qu'atteindre ne serait-ce qu'un nombre limité des OMD sera extrêmement difficile.

Le document de réflexion de la Banque mondiale sur le rapport mondial de suivi 2013 renforce le lien entre la décentralisation des infrastructures de prestation des services de base et la réalisation des OMD⁽¹¹⁾. Il explique que l'urbanisation joue un rôle clé dans le succès ou l'échec de l'atteinte de ces OMD et souligne le fait que la migration zone rurale/zone urbaine

et la transformation des zones rurales en villages et villes affectent la capacité des pays en développement à progresser vers ces différents OMD. Nous irons plus loin en ajoutant que, pour s'attaquer au manque de progrès de l'Afrique dans ces domaines, il est nécessaire de prendre en compte la capacité des gouvernements locaux à prendre en charge la prestation des services publics de base.

Accès à l'eau et aux services d'assainissement

Sur l'ensemble du continent, presque les deux tiers de la population sont considérés comme ayant accès à une « eau de qualité », et plus de 40 % seulement à des « services d'assainissement de qualité » tels que définis par le programme conjoint de suivi de l'OMS/Unicef⁽¹²⁾. Ces chiffres, aussi bas soient-ils, ne traduisent pas réellement la situation en Afrique, car les normes définissant une prestation « de qualité » n'impliquent pas nécessairement un accès garantissant confort et santé. Les latrines à fosses, même si elles sont bien entretenues, ne sont pas la même chose que des toilettes avec chasse d'eau dans une résidence. Bénéficier d'un accès à l'eau à 200 m de chez soi n'est pas la même chose que d'avoir l'eau courante, tout comme faire la queue pour avoir de l'eau n'équivaut pas à tourner un robinet. Les données sur les sources de « qualité » ne fournissent pas non plus la véritable mesure de la santé ou de la régularité des ressources en eau. Cependant, ces chiffres sont l'outil principal dont nous disposons pour déterminer la situation de l'accès à l'eau et à l'assainissement.

Ces chiffres sur les prestations de qualité en Afrique varient considérablement entre les zones rurales et les zones urbaines, en particulier en Afrique subsaharienne. Dans cette région, alors que 83 % des habitants des zones urbaines en moyenne sont

(10) L'étude menée a appliqué la méthodologie de l'indice d'opportunité humaine (IOH) en utilisant les statistiques du domaine public pour mesurer l'inégalité des opportunités dans la société. Cf. Réduction de la pauvreté et gestion économique dans la région de l'Afrique. BANQUE MONDIALE (2012), *Afrique du Sud – Mise à jour économique*, Focus sur l'inégalité des opportunités, Washington.

(11) BANQUE MONDIALE (2012).

(12) OMS et UNICEF (2012) : http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/Africa-AMCOW-Snapshot-2012-English-Final.pdf.

considérés comme ayant accès à une distribution d'eau de qualité, ce n'est le cas que pour 49 % des habitants des zones rurales. L'écart est tout aussi important en ce qui concerne l'assainissement de qualité avec environ 43 % d'accès pour les zones urbaines contre seulement 23 % dans les zones rurales. Dans les pays d'Afrique du Nord, les chiffres concernant les prestations de qualité dans les zones rurales comme urbaines atteignent environ 90 %.

Ces chiffres apparemment importants dans les zones rurales peuvent cependant prêter à confusion pour certaines raisons. D'une part, ils ne fournissent qu'un décompte partiel. Il est hautement improbable que les quartiers informels soient tous pris en compte et ceux-ci peuvent inclure la moitié voire plus de la population urbaine, la plupart ne bénéficiant évidemment pas de ces services.

Même lorsque tous les habitants sont comptabilisés, les chiffres ne traduisent généralement pas la situation réelle. Les normes utilisées pour définir une prestation « de qualité » sont très inadéquates comparées aux conditions de densité des zones urbaines et sont bien loin des normes exigibles pour des prestations correctes. Moins de la moitié des habitants ayant accès à cette distribution d'eau de qualité ont accès à l'eau courante dans leur logement. La distribution d'eau est

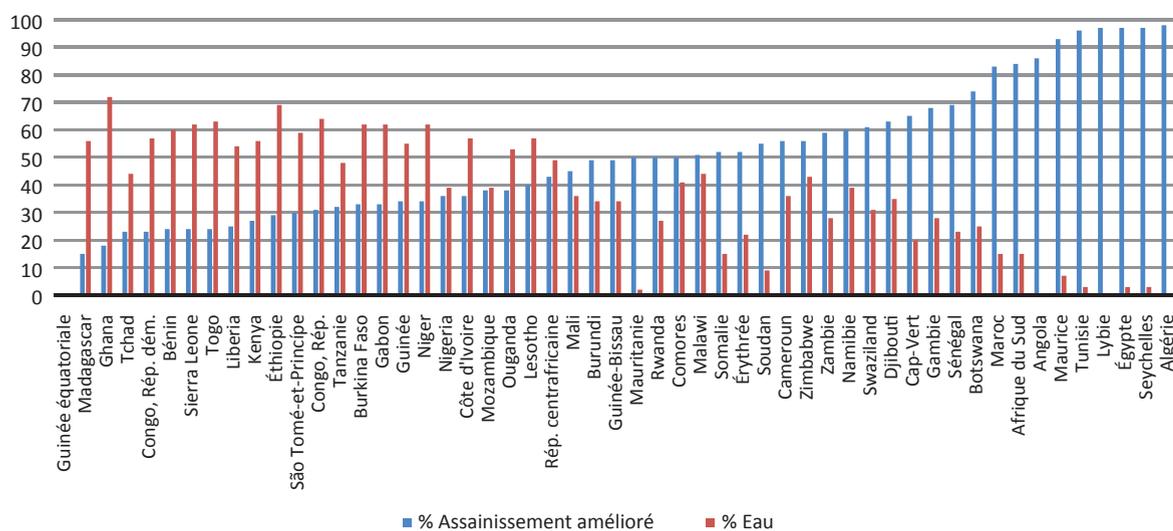
souvent irrégulière et les temps d'attente aux points d'eau sont très longs. Même la distribution d'eau de qualité peut se traduire par des heures passées à attendre et à transporter l'eau, la distribution d'eau est donc inadéquate en comparaison des besoins. À Kigali (Rwanda), où tous les habitants ont été comptabilisés, 92 % de la population sont considérés comme ayant accès à une eau potable saine. Pourtant, la consommation d'eau dans les quartiers informels n'équivaut qu'à un tiers de celle des autres zones de la ville⁽¹³⁾. Alors que certaines villes ont de véritables stratégies pour garantir que les habitants des quartiers informels aient au moins accès à des colonnes d'alimentation, cette situation est loin d'être la norme.

Aussi difficile que puisse être la situation concernant la distribution d'eau, celle des services d'assainissement est pire. Dans le graphique 2.3, chaque colonne représente le niveau d'accès à une eau de qualité en zone urbaine. Dans les pays d'Afrique du Nord, les États insulaires et en Afrique du Sud, l'écart entre l'accès à une eau et à des services d'assainissement de qualité est faible. Pour la plupart des autres pays, l'écart est assez important. Cet écart est critique et doit être comblé, que ce soit à cause de l'impact que de mauvais systèmes d'assainissement peuvent avoir sur les ressources en eau ou à cause des conséquences en termes de santé publique et de sécurité sanitaire.

(13) http://waterwiki.net/index.php/Rwanda#Country_Profile:_Trends_in_Water_Use.2C_Management_and_Sanitation.

GRAPHIQUE 2.3

Distribution d'eau et assainissement « de qualité » dans les zones urbaines en Afrique



Source : OMS/UNICEF, Programme conjoint de surveillance (PCS) pour la distribution d'eau et l'assainissement : www.wssinfo.org.

Sur les 43 % d'habitants en zones urbaines qui sont considérés comme ayant accès à un système d'assainissement de qualité, près d'un tiers utilisent des installations collectives, la majorité étant des latrines à fosses, une solution particulièrement inacceptable dans des zones densément peuplées où les latrines se remplissent rapidement et où l'entretien est extrêmement difficile. À Accra (Ghana), seule une maison sur cinq dispose d'un système de plomberie intérieure qui fonctionne⁽¹⁴⁾. À Kigali, en 2006, les toilettes avec chasse d'eau représentaient seulement 6 % des installations sanitaires⁽¹⁵⁾. Une proportion significative de la population urbaine africaine a encore recours à la défécation à l'air libre (cours d'eau, rues des villes et égouts à ciel ouvert). Dans de nombreuses villes, à peine un quart des habitants ont accès à des installations sanitaires adéquates. De nombreuses latrines à fosses fonctionnant mal et n'étant pas régulièrement nettoyées, les habitants des zones urbaines devront faire face à de multiples problèmes. La situation est particulièrement difficile pour les femmes pour qui l'absence

d'installations adéquates contribue à créer un climat de crainte des violences et des abus sexuels. Dans les quartiers informels de Nairobi (Kenya) où seuls 24 % des foyers ont des latrines ou des toilettes privées, la plupart des habitants doivent marcher plusieurs minutes pour atteindre des latrines publiques. La plupart des filles et des femmes interrogées par *Amnesty International* ont déclaré qu'utiliser des latrines la nuit était hors de question à cause du danger omniprésent que représente le risque de viol⁽¹⁶⁾. La situation réelle des installations sanitaires représente un des plus grands défis en matière de santé et de sécurité, que ce soit dans les zones urbaines ou rurales.

Le manque de progrès dans les services d'assainissement est une autre réalité peu encourageante dans les zones urbaines. Dans les zones rurales, bien que la situation soit extrêmement difficile, des améliorations significatives ont été apportées durant les dernières décennies. Dans les zones urbaines, le taux de disponibilité de ces services est stagnant depuis les vingt dernières années et a décliné dans certaines zones. Le retard grandissant dans la

(14) THOMPSON (2008).

(15) <http://waterwiki.net/index.php/Rwanda>.

(16) AMNESTY INTERNATIONAL (2010).

distribution de l'eau courante, par exemple, fournit également la preuve de l'écart qui se creuse entre l'offre et la demande créée par l'urbanisation rapide. Le rapport sur le Programme conjoint OMS/Unicef de 2012 indique que, alors que 43 % de la population urbaine en Afrique subsaharienne avaient accès à l'eau courante dans leur logement en 1990, ce chiffre est tombé à 34 % en 2010⁽¹⁷⁾. Le manque d'accès à l'eau courante dans les logements entraîne des niveaux insuffisants d'assainissement, avec des villes comptabilisant un taux d'accès à des services d'assainissement de qualité entre un tiers et la moitié du niveau d'accès à une distribution d'eau de qualité⁽¹⁸⁾.

De nombreuses villes font face à des problèmes importants concernant la fourniture naturelle d'eau. Nombre d'entre elles ont dépassé la capacité des ressources locales en eau et il est nécessaire d'acheminer de nouvelles sources d'eau douce vers la ville. À Dakar (Sénégal), par exemple, l'eau potable est acheminée sur près de 70 km, ce qui implique de gros investissements dans le transport et le stockage. Mombasa (Kenya) dépend d'une source située à 220 km de la ville. Il existe de nombreux problèmes dans ce processus allant de la collecte de l'eau par les fournisseurs à la distribution finale, incluant les fuites, le vol, le vandalisme, la mauvaise gestion et le vieillissement des infrastructures (par exemple, à Harare [Zimbabwe] aucun entretien n'a été effectué durant les vingt dernières années).

Dans la plupart des villes, la demande en eau surpasse l'offre et, alors que de plus en plus de foyers disposent de l'eau courante, la situation devient critique. À Abuja (Nigeria) par exemple, de nombreux logements ne sont pas reliés au système de distribution d'eau de la ville, principalement à cause d'une pression insuffisante. Dans ces cas, les propriétaires creusent des puits ou achètent de l'eau auprès de

fournisseurs indépendants ou de l'Office des eaux. L'urbanisation rapide aggrave la situation, créant de sérieux problèmes pour les administrations municipales du territoire fédéral⁽¹⁹⁾. De nombreuses grandes villes manquent également de systèmes d'égouts et ont souvent des systèmes de drainage des eaux pluviales insuffisants. Sans cette infrastructure, l'accès et la gestion des systèmes d'assainissement sont de plus en plus difficiles.

Le rapport offre/demande rendant la planification extrêmement difficile dans la plupart des villes est très bien illustré par trois villes d'Afrique de l'Est. À Kigali (Rwanda), les ressources en eau existantes couvrent 69 % des besoins à condition que les foyers soient limités à 22 litres par personne et par jour. Si l'on augmente les besoins en eau par personne à la quantité raisonnable de 90 litres par jour, ces ressources ne couvrent que 29 % des besoins⁽²⁰⁾. À Mombasa (Kenya), moins de 33 % des besoins en eau quotidiens sont satisfaits (bien qu'il ne soit pas précisé quels besoins par personne sont pris en compte dans ce calcul). Les coûts de la distribution d'eau sont élevés en raison de la nécessité d'acheminer l'eau à partir de sources éloignées, ce qui implique de recourir à un personnel nombreux (à Mombasa par exemple, il faut 11 personnes pour 1 000 canalisations, plus de deux fois le taux de référence du secteur). À Dar es-Salaam (Tanzanie), alors que la capacité de production en eau était jugée suffisante pour approvisionner une population de 3 millions de personnes en 2003, il existe maintenant des problèmes d'acheminement, de capacité de stockage et de qualité de traitement et les prévisions actuelles des Nations unies prévoient une pénurie d'eau en Tanzanie d'ici à 2025⁽²¹⁾. En 2001, une étude sur les foyers a estimé qu'environ 85 % de la population de la ville disposait d'un système d'eau courante, cependant, le service est erratique et la plupart des foyers achètent l'eau à

(17) OMS et UNICEF (2012).

(18) OMS et UNICEF (2012), BANERJEE *et al.* (2008).

(19) http://www.dailytrust.com.ng/index.php?option=com_content&view=article&id=155775:abu-jas-water-infrastructure-imperatives&catid=9:property&Itemid=10.

(20) <http://www.ceser.in/ceserp/index.php/ijed/article/view/906>; <http://www.udsm.ac.tz/postgraduate/coet2.pdf>.

(21) 2025 UNEP/GRID, Arendal (2002).

des voisins, auprès du camion-citerne ou de petits commerçants⁽²²⁾.

Le lien entre pauvreté et accès à l'eau est malheureusement très clair. Les populations les plus démunies ne peuvent tout simplement pas se permettre d'investir des capitaux initiaux souvent élevés pour les installations d'eau courante. Cependant, proportionnellement, elles paient souvent un coût plus élevé par unité en achetant l'eau à d'autres fournisseurs. Les conflits ethniques et politiques ont également contribué à cette distribution inégale des ressources. Alors que l'eau demeure une denrée rare, le manque de ressources économiques rend le service de distribution encore plus difficile.

L'amélioration de l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement pour les populations démunies est devenue une des préoccupations principales dans les initiatives de développement, ces dernières années. La solution la plus sensée est sans nul doute de fournir l'eau courante à ces foyers démunis. Il existe en effet des précédents. Par exemple, le gouvernement rwandais a conclu un partenariat avec ONU-Habitat pour mettre en place un projet de développement de canalisations pour les foyers les plus pauvres, et est en train de l'étendre à Kigali, Kisororo et Jabana⁽²³⁾. À Nioro du Rip (Sénégal), la Société des eaux (SDE) distribue l'eau aux populations démunies dans le cadre d'un accord contractuel avec la municipalité. En Afrique du Sud, en plus des améliorations apportées à l'accès à l'eau grâce à la politique de gratuité des services de base, de

nombreuses municipalités s'efforcent de fournir l'eau courante et des toilettes collectives dans les quartiers informels⁽²⁴⁾. Le coût de la distribution d'eau potable et saine et des services d'assainissement à l'ensemble de la population africaine est estimé à 21,9 milliards USD par an (14,9 milliards en capital et 7 milliards pour l'exploitation et la maintenance⁽²⁵⁾). Si cet objectif était atteint, la situation économique et sanitaire s'améliorerait considérablement, en particulier pour les femmes.

Accès aux services de gestion des déchets solides

La quantité de déchets dans le monde s'accroît considérablement et devrait passer de 1,3 milliard de tonnes par an actuellement à 2,2 milliards de tonnes par an en 2025. La part que représente l'Afrique dans cette quantité de déchets est faible. Elle n'est aujourd'hui que d'environ 5 à 8 % du total⁽²⁶⁾, mais il est probable qu'elle augmentera de façon significative.

Il existe d'énormes différences entre les villes du continent dans les taux de collecte des déchets, que ce service soit fourni par le gouvernement, le secteur privé ou des organismes communautaires, comme on peut le voir dans le graphique 2.4⁽²⁷⁾. Dans ce document, le terme « Autre » désigne principalement l'élimination des déchets par les foyers individuels, que ce soit par enfouissement, incinération ou mise en décharge.

(22) <http://www.iwawaterwiki.org/xwiki/bin/view/Articles/12%29+DAR+ES+SALAAM+%28Tanzania%29+3#HDARESSALAAM%3ASanitationStatus>.

(23) http://waterwiki.net/index.php/Rwanda#Country_Profile:_Trends_in_Water_Use.2C_Management_and_Sanitation.

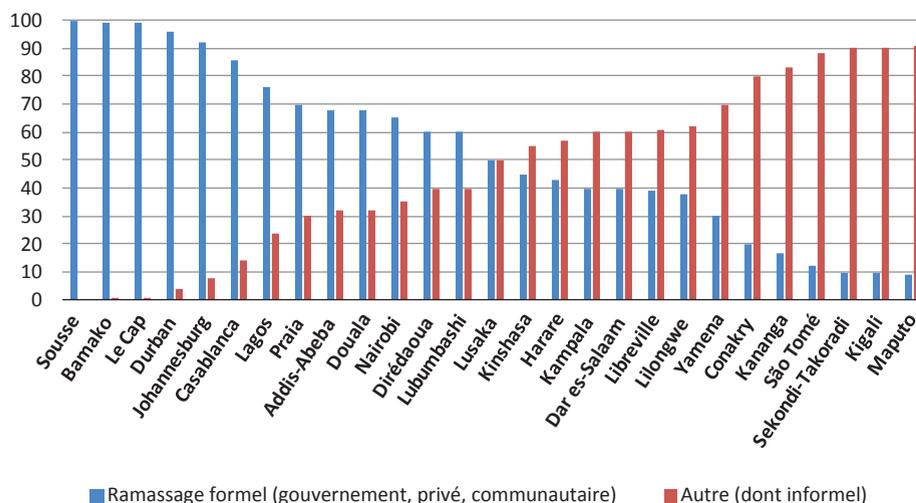
(24) Voy., par exemple, les rapports annuels de toutes les grandes villes d'Afrique du Sud. Un résumé est présenté dans *Prestations*, 1^{er} septembre 2012, pp. 22-24.

(25) FOSTER et BRICEÑO-GARMENDIA (2010).

(26) HOORNWEG et BHADA-TATA (2012).

(27) Sources du graphique 2.4. L'intégralité des références est disponible sur : <http://www.uclggold.org>, site Web de la ville de Kigali (Rwanda), *Unité d'infrastructure et de développement* ; ONU-Habitat, *Cities and Citizens (serie 1)* [2008], *Solid Waste Management in Dar es-Salam* (2009), *Solid Waste Management in the World's Cities* (2010) ; Global Communities & USAID, *Sekondi-Takoradi Poverty Map* (Ghana) [2010] ; municipalité d'eThekweni (Afrique du Sud), *Annual Report* (2011) ; ville de Lilongwe (Malawi), *Lilongwe City Development Strategy (2010-2015)* ; ville de Johannesburg (Afrique du Sud), *2012-2016: Integrated Development Plan* ; Institut national des statistiques (Mali), *District de Bamako* (2013).

GRAPHIQUE 2.4
Collecte des déchets solides dans certaines villes africaines



Source : voy. note 27.

Au sein des villes également, il existe des différences significatives entre les taux de collecte des déchets des zones de taudis et des autres zones. Par exemple, même si l'Égypte collecte presque 90 % des déchets dans les autres zones, cela ne représente que 70 % de la population. Environ un tiers des déchets solides n'est pas collecté. Cette différence de taux de collecte d'environ 30 % entre les zones de taudis et les autres zones est également vraie pour le Bénin, le Sénégal et le Kenya.

Le système de collecte dans les villes varie également. La plupart de ces systèmes sont trop vieux et inefficaces et ne permettent pas de gérer l'augmentation de la quantité de déchets. À São Tomé par exemple, les déchets sont entassés puis chargés manuellement dans des camions à l'aide de fourches, de pelles et de paniers. La collecte est très lente et la performance des véhicules et des équipes chargées de cette collecte très faible. Le manque de place dans les décharges exige de brûler les déchets, ce qui provoque une pollution importante et des conflits avec les quartiers voisins. Le lixiviat provenant de la décharge est charrié par la rivière vers la plage principale de la ville.

La plupart des villes n'ont pas les systèmes de transport appropriés pour transporter les déchets des points de collecte aux stations de transfert et aux sites d'enfouissement. Les sites d'enfouissement, lorsqu'il y en a, sont souvent mal aménagés, excepté en Afrique du Nord, et la plupart des sites aménagés en Afrique subsaharienne se trouvent en Afrique du Sud, au Botswana et au Zimbabwe. Dans le reste de l'Afrique subsaharienne, des décharges à ciel ouvert sont utilisées⁽²⁸⁾. Il est surtout important de noter que la plupart des sites d'enfouissement fonctionnent aujourd'hui comme des décharges à ciel ouvert, car les municipalités n'ont pas les capacités financières pour les entretenir. La nécessité de se conformer aux réglementations environnementales pousse désormais les gouvernements centraux à investir dans des sites d'enfouissement en utilisant, dans certains cas – rares –, le Mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto pour les financer.

La situation de la gestion des déchets solides est encore aggravée en cas de guerre ou de crise sociale prolongée. À Mogadiscio et à Kinshasa par exemple, il existe encore d'énormes piles de déchets accumulés durant les guerres civiles⁽²⁹⁾.

(28) REMIGIOS (2010).
(29) ACHANKENG (2003).

La qualité de la collecte des déchets est un des critères principaux utilisés par les citoyens pour évaluer la performance de la gestion de leurs gouvernements locaux. Ce critère est également très important pour l'image de la ville ainsi que pour la santé des habitants.

Accès aux transports publics et aux routes

Dans la plupart des villes d'Afrique, les transports publics sont inconfortables, dangereux et chers pour tous les usagers, en particulier pour les allers et retours vers leur lieu de travail. Les usagers dépensent un temps et des sommes aberrants pour se déplacer dans leur ville.

L'extension incontrôlée de la plupart des villes africaines a entraîné la fragmentation du système de transport. La plupart des usagers marchent sur de longues distances pour atteindre le service de transport le plus proche, souvent sur des routes dangereuses qui ne disposent pas de trottoirs. Lorsqu'ils peuvent se payer les transports publics, les usagers dépendent souvent des bus et des minibus, des taxis et des motocyclettes. Les trains ne circulent que dans peu de villes.

Les différences entre les principaux moyens de transport dans les différentes villes et pays du continent sont importantes et aucune tendance claire ne se dégage. Dans toutes les villes, le secteur privé domine la prestation de transports.

La part de transports publics (y compris les transports fournis par le secteur privé) dans les villes africaines est extrêmement importante, comme le montrent ces exemples de l'Union internationale des transports publics (UITP)/Union africaine des transports publics⁽³⁰⁾ (UATP) :

- Pour les bus, on trouve ces exemples à Abidjan (Côte d'Ivoire), avec 470 000 passagers par jour, à Addis-Abeba (Éthiopie), avec plus de 300 000 passagers par

jour, à Lagos (Nigeria), avec plus de 200 000 passagers par jour (pour les transports rapides par bus) et à Nairobi (Kenya), avec plus de 700 000 passagers par jour.

- Pour les taxis (y compris les minibus), Abidjan compte plus de 1 450 342 passagers par jour, Accra, plus de 4 millions passagers par jour, Addis-Abeba, plus de 1,4 million passagers par jour et Lagos, plus de 5,8 millions passagers par jour.
- Pour les motocyclettes, Lomé (Togo) détient la palme avec plus de 70 000 motocyclettes qui transportent 420 000 passagers par jour.

Dans l'ensemble du continent africain, il existe une concurrence féroce entre les opérateurs de minibus et de bus, qui mène souvent à des conflits. Les bus et les taxis sont souvent en grève, ce qui affecte à la fois les usagers qui se rendent au travail et les enfants qui vont à l'école, et toute personne qui dépend d'un service abordable et régulier pour se déplacer en ville⁽³¹⁾. La concurrence accrue entraîne davantage de problèmes de sécurité et de plaintes concernant la corruption de la police et le harcèlement. Des facteurs externes, comme l'augmentation des prix du carburant, aggravent la pression économique qui existe dans ce secteur.

Étant donné les embouteillages importants dans les grandes villes et le besoin en transports publics abordables, de nombreuses initiatives de transports intégrés et de transports rapides ont récemment été mises en place. Elles incluent également l'augmentation de la capacité en réseaux ferrés dans les villes qui en sont dotées. À Nairobi par exemple, le projet *Nairobi Commuter Rail* a été entrepris pour alléger le trafic dans le centre de la ville⁽³²⁾. Ce projet de 24 milliards de shillings (283 millions USD) comprend la réhabilitation de la ligne existante, des améliorations dans les gares, la signalisation et autres équipements, la mise en service de nouveaux wagons et l'extension du service vers l'aéroport.

(30) KOUAKOU (2010).

(31) <http://www.iol.co.za/news/south-africa/gauteng/bus-strike-puts-children-in-danger-1.1239028#.T-3IOcXhdfs>. La grève des bus met les enfants en danger, 21 février 2012, Mogomotsi Magome.

(32) http://sabahionline.com/en_GB/articles/hoa/articles/features/2012/06/18/feature-01. Nouvelle ligne de train à Nairobi en service le mois prochain, Sargajan Bin Kadii, 18 juin 2012.

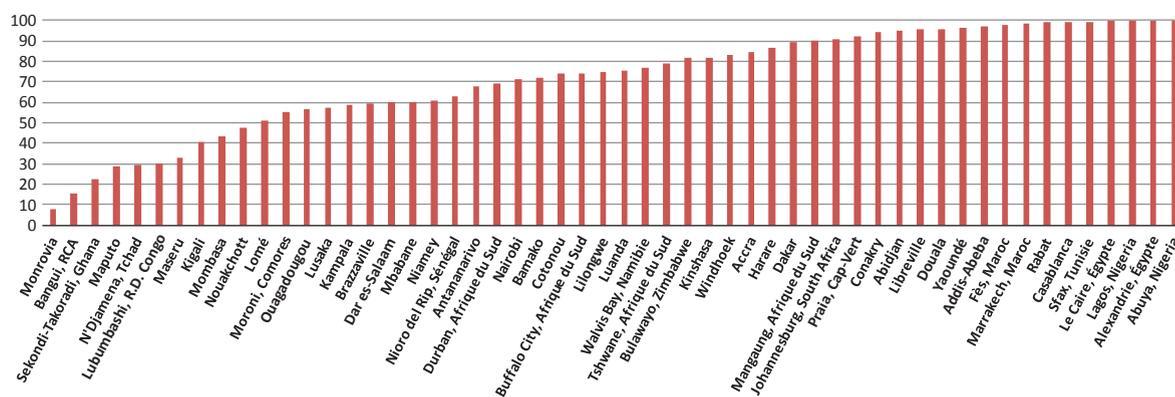
Accès à l'électricité

Dans de nombreuses grandes villes, moins de la moitié des habitants ont accès à l'électricité, et ceux qui y ont accès doivent faire face à de fréquentes coupures. Environ 600 millions de personnes en Afrique n'ont pas accès à l'électricité et près de 700 millions ont toujours recours à des combustibles solides comme source principale d'énergie pour la cuisine et le

chauffage. Cela contribue aux problèmes environnementaux ainsi qu'aux taux élevés d'infections respiratoires et autres problèmes de santé. En Afrique du Sud, plus d'un million de personnes meurt chaque année de maladies directement liées à l'utilisation de ces combustibles⁽³³⁾.

Le graphique 2.5 présente l'accès à l'électricité dans un certain nombre de villes africaines et fournit des informations sur certaines sources d'électricité⁽³⁴⁾.

GRAPHIQUE 2.5
Accès à l'électricité dans certaines villes africaines



Source : voy. note 34.

Dans presque toutes les villes africaines, la sécurité énergétique est menacée par l'augmentation de la population ainsi que par une fourniture et une infrastructure inadéquates. Les coupures régulières sont plus une norme qu'une exception, même dans des économies qui exigent une grande consommation d'énergie comme l'Afrique du Sud. Cette situation constitue un risque du point de vue des conditions de vie des habitants comme de la productivité des entreprises locales. L'accès médiocre à l'électricité nuit à la confiance dans le commerce et constitue une contrainte majeure pour l'exploitation quotidienne

des activités, sans parler de la croissance des entreprises. De 2001 à 2005, le PIB a augmenté de 4,5 % par an dans plus de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne, mais la capacité de production d'énergie n'a augmenté que de 1,2 %⁽³⁵⁾.

Les entreprises comme les foyers sont très dépendants des moyens de production. Cette situation est évidemment intenable d'un point de vue économique, social et environnemental. On estime que les moyens de secours fournissent environ 17 % de l'électricité utilisée en Afrique de l'Ouest⁽³⁶⁾.

(33) PNUD et OMS (2009).

(34) Sources du graphique 2.5. L'intégralité des références est disponible sur : <http://www.uclggold.org> INSTAT., *Les 22 régions de Madagascar en chiffres* (2004) ; ONU-Habitat, *Cities and Citizens (serie 1)* [2008], *Global Urban Indicators* (2009) ; Institut national de la statistique (Burkina Faso), *Annuaire statistique* (2008) ; Davidson & Mwakasonda, *Electricity Access to the Poor* ; McDonald (non daté), *Electric Capitalism* (2008) ; Commission on Revenue Allocation (Kenya), *Kenya County Fract Sheets* (2009) ; SONABEL, *Rapport d'activités – 2010* (2010) ; Uganda Bureau of Statistics, *National Household Survey* (2010) ; Maseland & Kayani, *The State of Afracan Cities* (2010) ; ville de Johannesburg (Afrique du Sud), *2012-2016: Integrated Development*.

(35) FOSTER et BRICEÑO-GARMENDIA (2010).

(36) FOSTER et BRICEÑO-GARMENDIA (2010).

Une fois encore, excepté pour l'Afrique du Nord et quelques pays d'Afrique subsaharienne comme l'Afrique du Sud, le rôle des gouvernements locaux dans la fourniture de l'accès à l'électricité est assez limité. Pourtant, ces gouvernements doivent faire face aux conséquences environnementales, économiques et humaines de cette situation. Alors qu'il est peu probable que les gouvernements locaux deviennent des acteurs majeurs dans la production et l'acheminement de l'électricité, des solutions locales et durables (telles que celles des producteurs d'électricité indépendants [*independent power producers – IPP*]) fournissent de nouvelles opportunités pour que les gouvernements locaux en Afrique jouent un rôle plus important dans la fourniture d'énergie.

2.4 Modèles de gestion et de financement des services publics

Historiquement, la fourniture et la gestion des services publics de base en Afrique sont l'apanage des gouvernements nationaux. Excepté dans le cas de certains pays et villes spécifiques, les gouvernements locaux sont généralement en charge de la régulation, de la surveillance et, dans certains cas, de la maintenance de ces services.

Cependant, dans les années 1980, des partenaires internationaux ont incité à la privatisation des services de base. Durant cette période, l'ajustement structurel a réduit l'intervention de l'État dans les activités économiques, tandis que l'aide publique au développement (APD) a encouragé la privatisation des services⁽³⁷⁾. Certaines politiques ont soutenu la mise en place de garanties pour que le secteur privé puisse jouer un rôle plus important. En règle générale, la privatisation à grande échelle n'est pas devenue la norme, les principales entreprises du secteur privé se sont concentrées sur la gestion des contrats pour restructurer et intégrer les services existants. Dans

les secteurs de l'eau et de l'assainissement, des entreprises internationales ont développé leur présence dans certains pays d'Afrique au cours des années 1990, mais leur implication a diminué dans les années 2000. Cette tendance apparaît soutenue dans la plupart des analyses menées par la Banque mondiale et les opérateurs privés eux-mêmes⁽³⁸⁾.

Dans l'ensemble du continent, la fourniture des services de base est toujours gérée principalement par le secteur public, bien que cette situation connaisse des variations. De nombreux exemples de modes de gestion différents impliquant la société civile et le secteur privé existent.

Dans certains cas, souvent à cause des défaillances des organes étatiques ou de leur incapacité à assumer la responsabilité de la construction ou de la maintenance des infrastructures dans un domaine en particulier, les populations locales se sont organisées et ont pris en charge la fourniture du service ou l'infrastructure. Il existe de nombreux exemples de gouvernements encourageant et promouvant ce processus pour l'entretien des routes, la collecte des déchets ou la maintenance de l'infrastructure de la distribution d'eau. En Zambie par exemple, le projet de redressement social encourage les habitants à s'organiser pour obtenir des fonds pour les routes. De même, au Lesotho, c'est le comité de développement du village qui assume la responsabilité de ces tâches.

Le projet d'assainissement total piloté par la communauté (société civile), initiative menée par l'Unicef, a été mis en place dans un certain nombre de pays d'Afrique et constitue un exemple de développement de projets d'assainissement au niveau communautaire sans assistance du gouvernement local. Dans des zones telles que le village de Bande au Niger, ce projet a mené à l'installation de centaines de latrines.

Des fédérations nationales d'habitants de taudis ont également mis en place, avec un succès significatif, des projets de prestation de ce service et influencé la politique du secteur dans de nombreux pays. Ces

(37) BLANC et BOTTON (2012).

(38) AQUAFED (2012).

succès impliquent de nouvelles approches des quartiers informels⁽³⁹⁾, la réduction de la taille des parcelles pour augmenter la productivité⁽⁴⁰⁾ et l'approbation de programmes de réfection des taudis⁽⁴¹⁾.

Le secteur privé s'implique également dans la fourniture des services de base sur le continent, en particulier dans les pays francophones. Les petits prestataires de service jouent un rôle de plus en plus important dans la fourniture des services des zones dont l'accès à la plupart des services publics de base est limité.

Lorsque l'on envisage les modes de gestion des prestations de services de base, il est important de prendre en compte la grande variété des fonctions exigées dans le processus de prestation de ces services. Les fonctions politiques (élaboration des politiques, législation et analyse), administratives (réglementation et conformité) et opérationnelles sont autant de domaines dans lesquels l'association de la gestion du public, du privé et de la société civile est utilisée⁽⁴²⁾. C'est pour cette raison qu'il est difficile de généraliser lorsqu'on parle de modes de gestion⁽⁴³⁾.

Eau et assainissement

Comme mentionné plus haut, la responsabilité pour la collecte et la distribution de l'eau est généralement partagée entre les gouvernements nationaux et infranationaux. Cependant, les prestations sont principalement du domaine national (52 % des services publics en Afrique subsaharienne) ou de celui des services publics régionaux (28 %), des gouvernements locaux (7 %) et, dans certains cas, du secteur privé (2 %) et des organisations communautaires (11 %⁽⁴⁴⁾). Dans certains cas, il est possible que ces quatre niveaux soient

impliqués dans un aspect particulier de la distribution d'eau. Dans le cadre de la réforme du secteur, de nouveaux services publics organisés en corporations ont été créés ces vingt dernières années pour fournir les zones urbaines.

Le gouvernement local peut être impliqué uniquement dans la distribution d'eau dans une zone particulière de la ville ou peut être responsable de la fourniture d'eau courante dans toute la ville. Il n'existe pas de mode unique pour la distribution d'eau et l'assainissement. Il existe une dichotomie majeure concernant la décentralisation. Environ un tiers des pays africains (principalement francophones) ne conserve qu'un service public national en charge de l'eau et les deux tiers restants (principalement anglophones) ont adopté certaines formes de décentralisation vers les gouvernements locaux⁽⁴⁵⁾. De nombreuses villes ont également impliqué le secteur privé et les communautés locales dans le processus de distribution de l'eau, même au niveau local le plus bas, comme c'est le cas dans la gestion du projet de réforme au Burkina Faso ou du projet du diocèse catholique au Kenya, où la municipalité a conclu des contrats de pompes manuelles avec les communautés locales.

Les sociétés de services publics nationales ou régionales sont en général responsables de la distribution d'eau bien qu'elles fournissent l'eau directement aux ménages, en particulier dans les petites villes et les régions qui sont trop petites pour une société locale (par exemple, SEEG au Gabon, la SODECI en Côte d'Ivoire et SONES au Sénégal). Des centaines d'usines de traitement ont été mises en place pour recueillir et distribuer l'eau en vrac⁽⁴⁶⁾. En plus de cette fonction principale, ces sociétés de service de l'eau gèrent généralement un certain nombre d'autres fonctions

(39) L'éco-assainissement au niveau fédéral est également inclus dans la Politique sanitaire nationale du Malawi.

(40) Au Kenya, au Malawi, en Namibie, en Tanzanie et au Zimbabwe, des organisations communautaires ont pu réduire la taille des terrains sous la taille standard actuelle.

(41) Epworth au Zimbabwe, où un important programme de réfection des taudis soutenu par la population a été approuvé. Voy. CHITEKWE-BITI *et al.* (2012).

(42) MOSS (2008).

(43) MARIN (2009).

(44) BANERJEE et MORELLA (2011).

(45) BANERJEE *et al.* (2008).

(46) MUGABI et CASTRO (2009).

comprenant l'eau courante, la gestion des eaux usées, l'assainissement sur site, le drainage des eaux pluviales et la collecte des déchets solides. La plupart de ces services publics desservent diverses juridictions dans les limites de l'autorité locale. *Rand Water*, en Afrique du Sud, est la plus grande société d'eau en vrac en Afrique, elle fournit plus de 11 millions de clients. *Lagos Water Corporation* fournit plus de 15 millions de clients. Dans l'ensemble, les dix principales sociétés de traitement de l'eau en Afrique fournissent environ 60 millions de personnes, tandis que les sociétés plus petites fournissent en moyenne 50 000 personnes. Ces sociétés de traitement disposent de capacités et d'infrastructures très différentes. Alors que la plupart des sociétés établies par des gouvernements nationaux le sont sous forme d'entités publiques (les conseils d'administration contrôlent les affaires et les gouvernements sont les actionnaires principaux ou uniques), dans certains cas, des participations du secteur privé ou des partenariats public-privé ont été introduits. De façon générale cependant, il n'y a que peu de cas dans lesquels la privatisation a été complétée⁽⁴⁷⁾.

Il existe de nombreux schémas différents de participation du secteur privé avec de nombreuses variations en fonction du cadre juridique et réglementaire, du statut de la société et du type de contrat. Dans certains cas, le secteur privé est impliqué dans les premières étapes de la planification et de la construction comme c'est souvent le cas avec les contrats construction-exploitation-transfert (CET) en Afrique du Sud. Après la construction, le secteur privé peut fournir un appui et une expertise au gouvernement local sur la demande du gouvernement central ou du gouvernement local. Cela inclut des conseils techniques, la maintenance préventive et des services de réparation (par exemple, le Suivi technique et financier au Mali). Assez fréquemment, les fonctions de gestion sont déléguées à une entreprise privée (comme Lydec à Casablanca). Mais pour tous ces schémas, quel que soit le niveau de participation du secteur privé, le rôle du secteur public et l'environnement réglementaire sont des

éléments essentiels⁽⁴⁸⁾. Les variations de calendrier, d'étapes, de détails contractuels et de procédures de régulation entre les différents contextes locaux rendent quasi impossible la création d'une typologie simplifiée des accords contractuels. Les schémas d'affermage (*leasing*), où le gouvernement possède l'infrastructure mais la loue à un exploitant privé qui la gère (par exemple, en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Niger et au Sénégal) sont courants en Afrique francophone. Au Cameroun, en 2008, une société locale privée nouvellement établie, la Camerounaise des eaux (CDE), a installé des raccordements pour fournir de l'eau à des clients privés en utilisant l'infrastructure appartenant à l'entreprise publique Camwater. CDE perçoit des revenus pour l'eau et verse un pourcentage au gouvernement. Le gouvernement fournit à la CDE une subvention partielle pour 40 000 ménages démunis afin de s'assurer qu'ils peuvent accéder à l'eau.

Certaines entreprises internationales du secteur de l'eau sont également présentes en Afrique, dans des villes aussi diverses qu'Alger ou Johannesburg, par exemple. À Alger, leur gestion a mené une augmentation du taux d'accès à l'eau, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, de 8 % à 100 % des foyers en cinq ans, et la moitié de la population a désormais accès aux services de gestion des eaux usées, ce qui a permis d'augmenter l'efficacité et la productivité. Cependant, ces systèmes entraînent plusieurs conséquences. Avec l'apparition de la démocratie au Maroc, l'expulsion des entreprises internationales du secteur de l'eau a été exigée. L'enthousiasme initial des années 1990 pour la privatisation a mené à une décennie de désillusions. Les entreprises n'ont pas été capables de produire des retours sur investissements acceptables et les utilisateurs ont rejeté les augmentations de tarifs. Le passage récent aux contrats de gestion a, dans une certaine mesure, évité certaines de ces conséquences.

Des études menées sur ces sociétés de service public ont montré que les petits fournisseurs privés jouent un rôle de plus

(47) COLLIGNON et VÉZINA (2000).

(48) BUDDS et MCGRAHAN (2003).

en plus important. Certains distribuent l'eau et fournissent également les services d'assainissement. Ils gèrent des canalisations et utilisent leurs propres camions-citernes, puits de forage, petites canalisations et charrettes à bras. Les entreprises qui gèrent l'assainissement gèrent également les camions de vidange, les travaux de nettoyage, les toilettes et les douches⁽⁴⁹⁾. Elles sont particulièrement actives dans les pays les plus pauvres comme le Burkina Faso et le Mozambique. Seule une partie de ces entrepreneurs conclut généralement des contrats de performance avec les sociétés de service public ou les gouvernements locaux.

Organisations communautaires et ONG : De nombreux partenariats innovants existent en Afrique. Au Malawi par exemple, le *Lilongwe Water Board*, le Centre local pour le développement, l'organisation communautaire et l'ONG internationale *Water Aid* ont restauré le service à partir de kiosques à eau pour desservir les usagers à faible revenu à Lilongwe. Un autre exemple est la création d'autorités municipales de l'eau au Burundi. Le projet public-privé de Kibera (Kenya) était axé sur les petits exploitants, qui ont été impliqués dans la distribution de l'eau une fois qu'elle quitte le réseau d'eau principal. Cependant, l'apport de fonds externes a cessé et l'efficacité du projet a été limitée, car, au lieu de prendre en compte démocratiquement les plus démunis, le projet a été mis en place dans une logique de marché avec un objectif de rentabilité. Finalement, le résultat n'a été bon ni pour le public ni en termes de productivité⁽⁵⁰⁾. De façon générale, la plupart de ces schémas posent des problèmes de durabilité, en particulier en ce qui concerne la maintenance, bien que certaines expériences aient été positives.

Quel que soit le mode de gestion, les problèmes de fourniture du service sont gérés de différentes façons. L'eau peut être fournie directement aux consommateurs (par exemple, dans le cas des autorités de l'eau et de l'électricité au Burundi et à Madagascar). L'eau en vrac peut également être vendue

à un revendeur privé qui fournit ensuite le consommateur (avec un kiosque, un fournisseur mobile ou une citerne), un comité de gestion de l'eau (par exemple, en Zambie), une ONG, une organisation communautaire (comme c'est le cas au Kenya où des fournisseurs de service d'eau peuvent s'enregistrer en tant qu'associations d'usagers de l'eau). De façon habituelle cependant, l'eau en vrac est fournie à une entité municipale qui sert de fournisseur.

Le plus grand défi est que, dans un contexte d'urbanisation rapide des pays à faible revenu, le secteur de l'eau ne peut, seul, assumer les frais de développement et de distribution de l'eau. L'infrastructure, y compris les barrages, les canalisations d'eau en vrac, les systèmes de traitement et les canalisations pour fournir l'eau aux consommateurs est très chère. Dans les pays à faible revenu, il n'est tout simplement pas viable financièrement d'établir des systèmes pouvant fournir des prestations à tous sans injections importantes de ressources financières⁽⁵¹⁾.

L'inefficacité dans la gestion de l'eau – pertes de plus de 30 %, manque de perception de revenus, hauts niveaux de défauts de paiement, personnel trop nombreux, manque de maintenance des infrastructures – contribue aux difficultés de nombreux fournisseurs de service et affaiblit la durabilité des systèmes de distribution d'eau. Selon les sondages menés dans les foyers, environ 40 % des habitants raccordés à des services publics semblent ne pas les payer, part qui atteint 65 % dans une minorité importante de pays⁽⁵²⁾.

Lorsqu'on prend en compte l'assainissement, les modes institutionnels deviennent encore plus complexes. L'absence de réseaux d'épuration dans de nombreuses villes et le fait que de nombreuses parties de la chaîne d'approvisionnement pour l'assainissement (promotion de l'hygiène, construction de latrines, vidange des latrines, par exemple) soient entre les mains de différents acteurs publics et privés empêchent qu'une unique agence ne

(49) MCGRAHAN *et al.* (2006).

(50) MCGRAHAN *et al.* (2006).

(51) DELOITTE (2011).

(52) FOSTER et BRICEÑO-GARMENDIA (2010).

monopolise le secteur. Cette situation est compliquée par des difficultés dans l'obtention de fonds. Très peu de pays africains ont des politiques prenant en compte le recouvrement des coûts de l'assainissement.

Cependant, l'expérience montre qu'avec un engagement clair du gouvernement, il est possible de fournir un assainissement de base. Même au Burkina Faso, pays particulièrement pauvre, le gouvernement a investi dans le projet de l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA) pour l'eau, mais s'est assuré que soient adoptés les systèmes de gestion du secteur privé. Le succès de ce projet a été remarquable bien que le manque de perception de revenus (souvent par le gouvernement) et le faible taux de raccordement demeurent des problèmes majeurs⁽⁵³⁾.

Les services publics élargissent de plus en plus leurs services pour ajouter l'assainissement à la distribution d'eau. L'enquête sur les services d'eau et d'assainissement d'*AICD (Africa Infrastructure Country Diagnostic)* a révélé que près de 60 % des sociétés de service d'eau exploitaient un réseau d'égouts, et une proportion similaire avait une responsabilité dans l'assainissement sur site⁽⁵⁴⁾.

En réalité cependant, les systèmes d'assainissement accusent un retard important par rapport aux services d'adduction d'eau et l'accès à ce service reste médiocre, ce qui affecte la santé, les droits et le bien-être des populations en général. Finalement, des stratégies efficaces pour l'adduction d'eau et l'assainissement pour tous exigent de pouvoir assurer la qualité de la distribution, une capacité de gestion et un système de financement qui permettent aux organismes d'être viables financièrement et durables à moyen et long terme.

Gestion des déchets solides

La collecte des déchets solides est sans doute l'aspect le plus visible de la

médiocrité des prestations de service dans les villes, surtout à cause du manque de fonds de la décentralisation. Dans toute l'Afrique, les détritrus, les décharges illégales, les canalisations saturées par les déchets sont courants dans les villes. Seule une minorité de foyers bénéficie d'un service de collecte porte-à-porte et ceux qui en bénéficient sont souvent les foyers dont les revenus sont les plus élevés, dans les zones formelles de la ville. La quantité de déchets par personne sur le continent est relativement faible, mais elle s'accroît rapidement. Eric Achankeng a remarqué qu'une gestion efficace des déchets solides en Afrique est « une histoire de procès et d'abandons avec de nombreuses questions qui semblent non résolues. Les gouvernements nationaux et urbains en Afrique copient de façon inadaptée des stratégies mondiales et des technologies qui ne sont pas adaptées aux réalités locales⁽⁵⁵⁾ ».

Souvent exploités sous l'égide des services de santé des municipalités, les services des déchets solides sont généralement gérés localement avec des injections significatives de fonds de la part des gouvernements nationaux et d'autres niveaux du gouvernement. Cependant, il arrive que les politiques et les législations complexes empêchent les gouvernements locaux, même les plus compétents, de fournir ces services de façon efficace⁽⁵⁶⁾. Cela peut affecter certains aspects du service des eaux, comme le transfert de compétences et de ressources de l'État, et également le droit des autorités locales à administrer, à gérer leurs propres affaires et à promouvoir les bases du développement, ainsi que le renforcement de la gouvernance locale.

Le manque de ressources complique inévitablement la situation. Par exemple, la ville de Harare (Zimbabwe) s'est vu infliger une amende par l'Autorité de la gestion environnementale pour, entre autres problèmes, manquement à la gestion correcte des déchets⁽⁵⁷⁾. Il a été ordonné à

(53) GORSE et CHOUTEAU (2008).

(54) BANERJEE et MORELLA (2011).

(55) ACHANKENG (2003).

(56) Loi n° 55-2004 du 21 décembre 2004, Code général des collectivités locales du Burkina Faso.

(57) http://www.africanews.com/site/list_message/37618.

la municipalité de remédier au problème immédiatement, bien qu'elle n'ait pas les capacités pour le faire. Par exemple, la ville ne disposait que de 20 compacteurs à déchets alors que 60 auraient été nécessaires pour couvrir l'ensemble de la ville. De plus, les contribuables, et même le gouvernement national, ne payaient pas à la ville ce qu'ils devaient, mettant la ville dans une situation encore plus précaire.

Alors que de nombreux conseils municipaux reçoivent des subventions des gouvernements nationaux pour fournir les services de nettoyage, d'autres doivent compter sur les impôts locaux. Toutefois, la perception de revenus généralement bas et les recours inadéquats contre les défauts de paiement peuvent avoir des répercussions sur la durabilité du système⁽⁵⁸⁾. Cependant, dans certains cas, on a remédié au problème du manque de fonds. Au Cameroun par exemple, le gouvernement local prévoit l'enlèvement des déchets grâce à une subvention directe d'environ 60 % du coût des services d'élimination des déchets. Les conseils urbains paient le solde et contrôlent l'entreprise privée HYSACAM chargée de l'élimination des ordures ménagères. Cet argent est une taxe sur les employés du secteur formel.

Dans presque toutes les villes, le secteur privé et la société civile sont également impliqués dans la prestation de service des déchets solides bien que le degré d'implication varie. À Addis-Abeba par exemple, le gouvernement fournit ses prestations à plus de la moitié de tous les ménages tandis qu'à Casablanca et Lagos ce sont les collecteurs privés qui jouent principalement ce rôle⁽⁵⁹⁾. À Cotonou (Bénin), par exemple, alors que les restructurations du secteur des déchets solides dans les années 1990 ont abouti à des améliorations importantes, les défaillances persistantes du gouvernement en ce qui concerne la coordination des différents acteurs et activités, la fourniture d'infrastructures de soutien et la mise en place des étapes nécessaires à un réel dialogue entre toutes les parties prenantes

ont réduit la rentabilité et l'efficacité du système⁽⁶⁰⁾. À Benin City (Nigeria) [et dans d'autres villes nigérianes], les insuffisances des prestations publiques et privées ont été démontrées, particulièrement en termes de différences de services entre les quartiers⁽⁶¹⁾. En fin de compte, les solutions locales spécifiques, en particulier dans les zones à faible revenu, sont celles qui fonctionnent le mieux.

À Kinshasa, l'assistance du PPIAF (Fonds de conseil en infrastructure public-privé) a été demandée pour fournir des services de nettoyage, et une étude menée en 2005 a recommandé diverses modalités pour la participation du secteur privé dans la gestion des déchets solides, ainsi que dans la mise en place d'un cadre juridique, réglementaire et institutionnel et de politiques nationales relatives au recouvrement des frais, à la mise en décharge et au recyclage. Un projet de 22 millions d'euros de l'Union européenne, appelé « Programme d'assainissement urbain de Kinshasa » (PAUK), signé en novembre 2007, comprenait une assistance pour le développement de systèmes de gestion améliorés des déchets solides pour les communautés de Gombe, de Barumbu et de Kinshasa. En octobre 2010, des stations de transfert de déchets ont été installées dans trois sites. Des bacs à déchets servent à collecter les déchets solides dans la ville et à les déverser dans ces dépôts. Ensuite, tous les déchets solides sont transportés vers un site de Mpsa, à environ 30 km du centre-ville, où une nouvelle unité de traitement des déchets solides est en construction, également financée par ce projet⁽⁶²⁾. Les stations de transferts restent cependant rares dans les villes d'Afrique, ce qui réduit les opportunités de recyclage ou de réutilisation.

Même les programmes visant à encourager le concours du secteur privé sont, dans de nombreux cas, bâclés, mal pensés et souvent basés sur les modes des pays développés au lieu d'impliquer les populations les plus démunies dans la collecte

(58) COAD (2011).

(59) ONU-HABITAT (2008).

(60) DEDEHOUANOU (1998).

(61) OGU (2000).

(62) http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/PPIAF_Assistance_in_DRC_July_2011.pdf.

des déchets et le recyclage⁽⁶³⁾. Une étude de cas comparant Bamako (Mali) avec Bangalore (Inde) indique qu'il est possible d'améliorer la rentabilité par le biais de la participation de la population⁽⁶⁴⁾. À travers de plus en plus d'initiatives prises sur le continent africain, les municipalités travaillent en collaboration plus étroite avec les organisations communautaires au sujet de la collecte et de l'élimination des déchets, en particulier dans les quartiers informels. À Durban (Afrique du Sud) par exemple, la municipalité a attribué plus de 370 contrats communautaires pour fournir les services de nettoyage et de gestion des déchets solides dans les taudis. Les entrepreneurs se voient adjuger des contrats de trois ans et chacun doit employer quatre travailleurs locaux, dont la moitié doit être des femmes. Chaque entrepreneur doit collecter les déchets une fois par semaine et les transporter dans un centre de recyclage et d'élimination municipal. Ce système ne

coûte qu'un tiers de ce que coûte le système formel⁽⁶⁵⁾. À Bamako, plus de 60 organisations sont impliquées dans la collecte des déchets. Le gouvernement local a adopté une attitude positive vis-à-vis de ces groupes et a travaillé activement à garantir leur implication dans la collecte des déchets. Le gouvernement local a dû faire des efforts substantiels pour renforcer, enseigner et développer les objectifs communs avec les organisations communautaires⁽⁶⁶⁾.

Les faiblesses des structures institutionnelles empêchent souvent la mise en place courante de ce type de stratégie en Afrique. Finalement, il n'existe pas une seule « meilleure pratique » en termes d'association secteur public-secteur privé. L'efficacité et la productivité des services de collecte des déchets solides dépendent clairement de la coopération entre les secteurs, et le contexte local est très important pour trouver de bonnes solutions (*cf.* encadré 2.1).

Encadré 2.1 – Initiatives de nettoyage par les habitants au Kenya et au Cameroun.

Dans une région de Mombasa, Likoni (Kenya), les citoyens et les fonctionnaires locaux ont décidé de nettoyer l'un des plus grands sites de déversement des déchets surnommé Mont-Lillian. La communauté s'est réunie pour identifier des points de collecte des ordures standardisés et pour promouvoir des possibilités d'emploi dans le secteur de la collecte des ordures ménagères. À la suite de leur travail, Mont-Lillian a été nettoyé et la communauté a porté son attention vers d'autres décharges. Des efforts similaires pour améliorer les prestations de service au niveau local ont été entrepris dans la ville de l'ouest de Kisumu.

À Douala (Cameroun), la ville a instauré des « journées nettoyage » durant lesquelles les fonctionnaires quittent leur bureau pour nettoyer les rues. Pour encourager toute la population à faire de même, les transports et les rafraîchissements sont offerts par le conseil municipal.

Source : Institut républicain international (2012) et entretiens avec les fonctionnaires des villes.

La capacité de gestion reste un problème central. À Freetown (Sierra Leone), ce problème est abordé, bien qu'à petite échelle, sous l'égide de l'Association des conseils locaux de Sierra Leone, où le programme de bonne pratique du CLGF fournit un modèle de professionnel à professionnel pour permettre au gouvernement

local de concevoir et de mettre en place des stratégies capables de répondre aux besoins des habitants⁽⁶⁷⁾. Le renforcement des relations avec les intervenants a également été encouragé pour assurer la viabilité financière et l'optimisation des ressources correspondant aux besoins des utilisateurs du service.

(63) PALCZYNSKI (2002).

(64) MULLER *et al.* (2002), p. 241.

(65) KADALIE (2012).

(66) KEITA (2001).

(67) Forum des gouvernements locaux du Commonwealth (2012).

De meilleures capacités d'investissement sont vitales pour adopter de nouvelles approches, en particulier pour celles visant à ralentir le changement climatique et à s'y adapter. L'utilisation du Mécanisme de développement propre (MDP) de la Banque mondiale exige des expertises et une compréhension du contexte local, comme cela a été démontré à Durban lors du développement des premiers projets gaz méthane et électricité du MDP en Afrique. Les investissements de ce type sont récompensés, cependant, seul un de ces projets mis en place sur un site d'enfouissement a généré 6,5 MW/an, soit environ 7 millions USD d'électricité sur les quatre dernières années.

S'agissant du recyclage, il existe beaucoup de bonnes intentions et de petits projets, mais la part du recyclage est réduite. Il existe très peu d'exemples de compostage organisé en Afrique, bien que le recyclage informel et le traitement des déchets organiques incluant l'enregistrement et la formation des collecteurs de déchets informels augmentent dans les villes. Il est intéressant de noter qu'il y a probablement plus de réutilisation des déchets que de recyclage approprié. Le recyclage est une activité complexe nécessitant des ressources financières, humaines, institutionnelles, « comportementales » et techniques relativement importantes⁽⁶⁸⁾. Une étude sur Bamako (Mali) et Ouagadougou (Burkina) a montré que, lorsque l'on considère les déchets urbains non pas comme une nuisance dangereuse, mais comme une source d'éléments nutritifs pour l'agriculture, il existe alors des possibilités de livrer des déchets qui ont été triés, mais pas compostés, aux fermiers périurbains⁽⁶⁹⁾. Parallèlement, le régime foncier incertain peut compliquer l'élimination sécurisée des éléments dangereux des déchets solides. La compréhension des réalités locales permet d'établir de meilleurs arrangements contractuels.

Transports publics et réseaux routiers

La croissance rapide de nombreuses villes d'Afrique n'a pas été compensée par une croissance proportionnelle de leurs infrastructures de transport et par un développement organisé des transports publics⁽⁷⁰⁾. Cela tient en grande partie au passé colonial et aux contrôles limités de la croissance urbaine, qui ont eu pour conséquence une faible densité de l'extension urbaine liée à des densités élevées dans les quartiers informels. Lorsqu'ils sont combinés, ces éléments rendent les prestations de transports publics, les routes et autres infrastructures coûteuses. La situation est encore aggravée par le manque d'intégration de la planification des routes et des plans d'urbanisme. Les responsabilités dans ce secteur sont souvent partagées entre différents niveaux du gouvernement et de professionnels. Les ingénieurs dominent la planification et les urbanistes dominent la planification de l'utilisation des terres. Le problème existe depuis longtemps et de nombreuses villes n'ont pas mis à jour leurs plans directeurs depuis la période coloniale, lorsque ces plans étaient conçus pour des villes dont la population équivalait à un dixième de la population des villes actuelles.

Très peu de villes en dehors de l'Afrique du Sud et de l'Afrique du Nord ont des stratégies à long terme et des plans de développement à court terme adaptés à des budgets réalistes. Ce n'est qu'au cours des dernières années, avec l'apport de fonds d'agences internationales, que les villes ont commencé à mettre en place de tels plans. Il est clair que la configuration des infrastructures routières et l'importance de systèmes de transports publics intégrés sont des éléments essentiels.

Comme pour les prestations d'autres services publics de base, les rôles et responsabilités dans le développement et la gestion des transports publics et dans

(68) SCHEINBERG (2012).

(69) EATON et HILHORST (2003).

(70) Dans ce chapitre, le terme « transports publics » désigne les différentes formes de transports collectifs. Cela inclut les transports organisés qui circulent sur des routes prédéfinies selon un calendrier précis, ainsi que le transport informel qui ne suit pas ce schéma.

la construction des routes sont fragmentés⁽⁷¹⁾. Au Nigeria par exemple, les rôles respectifs du gouvernement fédéral et des gouvernements d'États fédérés et locaux dans la fourniture et la maintenance des infrastructures de transports urbains ne sont pas clairs. À Lagos, le secteur des transports publics est supervisé au niveau fédéral par le ministère fédéral des Transports et au niveau de chaque État, par le ministère aux Transports. À Lagos, différents niveaux de gouvernement sont responsables des infrastructures de différentes routes. Le gouvernement local est responsable de la gestion d'environ 67 % des routes urbaines⁽⁷²⁾, mais ne dispose pas des fonds nécessaires (ni de la capacité pour mobiliser des fonds), pour sécuriser les ressources techniques et autres, ni de l'expertise nécessaire pour fournir ce service de façon efficace. Au Kenya, la Constitution prévoit que les collectivités locales sont responsables des routes des comtés, de l'éclairage des rues et du stationnement dans la rue, mais les gouvernements locaux sont, dans de nombreux cas, incapables de lever suffisamment de fonds pour fournir le niveau de service requis⁽⁷³⁾. Le ministère des Transports, responsable des règles de l'ensemble des transports multimodaux, le ministère de la Voirie et des Travaux publics, responsable de la formulation et de la coordination des politiques du sous-secteur routier, le ministère du Gouvernement local, responsable de l'élaboration de ces politiques pour les autorités locales qui, à leur tour, sont les agences d'exécution responsables des zones urbaines et des routes rurales non classifiées, le Service de la faune du Kenya, sous la tutelle du ministère du Tourisme et de la Faune qui est l'organisme de mise en œuvre pour les routes dans les parcs nationaux et réserves, et le Département des forêts, sous l'égide du ministère de l'Environnement et des Ressources nationales, qui gère les routes désignées dans les forêts, sont autant d'acteurs importants au Kenya. Pour les gouvernements locaux, la gestion de ces ministères pour coordonner la construction des routes dans leurs juridictions est une tâche énorme.

De nombreuses administrations locales ont créé des structures pour gérer le transport dans les zones urbaines. Par exemple, au Mali, le Bureau de régulation de la circulation urbaine et des transports gère le transport et la circulation et est responsable du contrôle des opérateurs du secteur du transport qui travaillent dans la ville. De même, à Dakar, le Conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD) a été créé en 1997 pour mettre en œuvre le programme de mobilité urbaine afin de renforcer la capacité des acteurs de l'industrie du transport. Ce conseil est responsable de la mise en place des mesures de sécurité routière ainsi que du renouvellement de la flotte de véhicules des transports publics et de la rénovation du train, appelé « Petit Train de banlieue ».

Dans la plupart des villes, les routes réservées aux transports publics sont ignorées et les entreprises et les résidences se massent au bord de ces routes. La planification n'est pas appliquée, ce qui a pour conséquence des routes en mauvais état et dangereuses. Cependant, de plus en plus de politiques « musclées » sont mises en place et certaines villes démolissent actuellement des structures illégalement situées sur les routes réservées et commencent à interdire les transports publics non autorisés, en particulier les motos-taxis. La création de la Kampala Capital City Authority (KCCA) à Kampala (Ouganda) et de l'Autorité de Port Harcourt (Nigeria) sont deux exemples remarquables. Dans les deux cas, les autorités ont réalisé que, sans que des règles de planification environnementale et de développement claires soient adoptées, les villes seraient paralysées.

Un certain nombre de villes étudient la façon dont elles peuvent, dans la limite de leurs contraintes budgétaires, introduire des mesures de transport de masse (par exemple, à Harare). Cela implique de surmonter certaines difficultés comme le manque de connaissances des contrats (par exemple, le partenariat public-privé [PPP]) et de la gestion efficace, ainsi que le manque de capacité à rendre ces projets

(71) KOUAKOU (2010).

(72) ONI et OKANLAWON (2006).

(73) République du Kenya (2009).

de transports en commun attractifs pour des investisseurs du secteur privé.

Le financement reste le plus gros défi pour la plupart des villes. Cela est dû en partie au fait que les revenus locaux en Afrique sont assez limités, contrairement aux pays où le nombre de propriétaires joue un rôle important dans la construction de nouvelles routes. Établir des mesures pour augmenter les revenus locaux prendra du temps, étant donné le besoin en systèmes d'information géographique (*geographic information system – GIS*) et en systèmes de facturation et de la nécessité de recenser les adresses.

Électricité

La grande majorité des pays africains a adopté un modèle de production, de transport et de distribution de l'électricité avec un contrôle central renforcé où le gouvernement national joue un rôle majeur dans le secteur (*cf.* encadré 2.2). Différents moyens sont utilisés pour effectuer ce contrôle, qui vont du recours à une seule société nationale (parfois cet opérateur gère également l'eau) à plusieurs sociétés gérant la production, le transport et la distribution.

Encadré 2.2 – Municipalités avec des prestations efficaces : le cas de l'Afrique du Sud.

En Afrique du Sud, ESKOM a presque le monopole de l'électricité en gros dans le pays et entretient le réseau national. Alors que la législation autorise les activités de producteurs d'énergie indépendants (PEI), ESKOM produit actuellement environ 95 % de l'électricité consommée en Afrique du Sud.

Une tentative a été faite pour créer des distributeurs régionaux d'électricité (DRE), mais, après presque dix ans de négociations, le cabinet a décidé que la distribution resterait entre les mains des 175 municipalités en charge de la distribution. Cela permet aux municipalités de bénéficier de revenus plus élevés, d'une plus grande capacité à emprunter et également d'améliorer la collecte d'autres montants dus à la municipalité.

Source : informations collectées par l'auteur.

Douze pays (représentant 7 % de la production totale d'électricité en Afrique) ont privatisé le secteur de l'électricité à différents degrés et, dans certains cas, le gouvernement a cédé le contrôle de la production, du transport et de la distribution d'électricité au secteur privé, bien qu'en le soumettant à des réglementations publiques et à des contrôles de tarifs stricts⁽⁷⁴⁾. Les modèles de privatisation adoptés varient. Au Mali, en Guinée équatoriale, au Gabon et au Cap-Vert, les gouvernements nationaux ont gardé une part significative dans ce secteur. Le Nigeria a, quant à lui, décidé d'adopter un modèle compétitif où 18 entreprises se partagent le secteur de l'électricité : 6 entreprises de production, 11 de distribution et une

de transport. En Ouganda, les activités ont été privatisées, mais pas les actifs. La plupart de ces modes privatisés ont choisi d'opter pour un acheteur unique auquel tous les producteurs d'électricité doivent vendre l'énergie dans le cadre du réseau national, aux tarifs fixés par l'État.

Parallèlement, et de plus en plus, la présence des producteurs indépendants d'électricité (PIE) est encouragée. Au Kenya par exemple, environ 30 % de la production d'électricité provient de PIE et, en Égypte, des projets de construction-exploitation-transfert (*Build-Operate-Transfer – BOT*) ont été mis en place. En effet, les PIE étant généralement tournés vers les marchés locaux, en tirant parti des

(74) C'est le cas du Cameroun, du Niger, du Nigeria, de l'Ouganda, de la Gambie, du Kenya, du Cap-Vert, du Gabon, de la Somalie, de la Guinée équatoriale et du Mali. Les pays qui n'ont pas réussi à privatiser l'industrie de l'énergie à cause d'un manque d'acheteur ou d'autres raisons sont : le Sénégal, la Libye, le Tchad, la Mauritanie, la République démocratique du Congo, Madagascar, le Togo, la Tanzanie et le Rwanda. Voy. également : <http://www.psir.org/sites/default/files/2013-01-E-Africa.docx>, section 4 et section 5.5.2.

opportunités locales et en s'orientant vers une économie verte, cela pourrait ouvrir une voie royale aux partenariats locaux. À Big Bend (Swaziland), les habitants pourront bénéficier d'opportunités d'emploi et de fourniture d'électricité grâce au projet de centrale de cogénération d'*Ubombo Sugar Limited*. L'électricité que vend l'usine à la *Swaziland Electricity Corporation* est suffisante pour fournir l'ensemble de Mbabane.

Il est important de noter que, sauf en Afrique du Sud, au Maroc, au Kenya et dans d'autres pays, presque tous les pays ont adopté un mode dans lequel tous les domaines de l'industrie sont contrôlés au niveau national (que ce soit par le secteur privé ou le gouvernement). Le cas de l'Afrique du Sud est différent : plus de 170 municipalités sont impliquées dans la distribution de l'électricité. Ces municipalités tirent généralement un profit de l'électricité, qui peut être utilisé pour d'autres objectifs de développement au sein de ces municipalités.

De nombreuses villes d'Afrique ont récemment exploré d'autres solutions comme l'énergie solaire pour faire face aux problèmes de pénurie, de coûts élevés ou de manque de fiabilité que pose la fourniture d'électricité. Cela inclut le remplacement des éclairages des rues par des LED solaires (comme à Harare) ou l'éclairage domestique par l'énergie solaire. Harare s'est également engagée récemment dans un partenariat stratégique pour convertir le biogaz en électricité dans ses usines de traitement des eaux usées et cherche un partenaire pour gérer les biogaz sur ses sites d'enfouissement.

Le développement de l'électricité dans les villes africaines est un point vital du processus de développement intégré global. L'avantage de faire jouer un rôle clé aux villes, au moins dans la distribution d'électricité au niveau municipal, est que la planification et le développement peuvent être coordonnés et mis en place correctement. De plus, les réseaux d'électricité sont des éléments importants pour les technologies de l'information et de la communication (TIC) et les jeunes entreprises

qui participent toutes à la croissance économique globale de la ville permettent un recouvrement plus important des coûts. La fourniture d'électricité peut également permettre aux villes d'améliorer le contrôle de leurs crédits en utilisant la menace de coupures d'électricité dans les cas de défauts de paiement des autres services locaux.

Financement des services publics de base par les gouvernements locaux

Financement des infrastructures en Afrique : le statu quo

Actuellement, en Afrique, les dépenses d'infrastructure atteignent globalement 40 à 50 milliards USD par an. Des estimations récentes suggèrent cependant qu'environ 93 milliards USD par an sont nécessaires, deux tiers pour les travaux d'immobilisation et un tiers pour l'exploitation et la maintenance⁽⁷⁵⁾. 43 % de cette somme couvriraient les besoins en électricité, 18 %, les infrastructures de transport, et 23 %, le secteur de l'eau et de l'assainissement. Il faut également noter que le coût de la fourniture des infrastructures en Afrique est en général parmi les plus élevés.

En plus des fonds provenant de l'État, les pays à revenu moyen et les pays riches en ressources en Afrique peuvent accéder au financement de leur infrastructure par le secteur privé, alors que les pays à faible revenu dépendent presque exclusivement de l'aide au développement des autres continents comme source unique de financement complémentaire à celle de l'État. Des institutions multilatérales et des banques de développement (comme la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale) sont activement impliquées dans des projets globaux, mais l'importance des besoins en infrastructure dépasse les ressources disponibles. L'OCDE continue à encourager les investissements du secteur privé, mais, lorsqu'il s'agit des investissements directs du secteur privé dans les infrastructures, ces investissements dans d'autres réseaux

(75) FOSTER et BRICEÑO-GARMENDIA (2010).

d'infrastructures de base sont très limités (avec quelques exceptions comme dans le secteur portuaire et le secteur des TIC).

Seule une petite proportion des dépenses d'infrastructure est prévue, gérée et financée par les gouvernements locaux. Alors que les références de bonnes pratiques démontrent que différentes sources de financement sont nécessaires pour la construction, l'exploitation et la maintenance efficaces des infrastructures, cela tient plus de l'exception que de la norme en Afrique.

Le manque massif d'investissements dans les infrastructures des services publics de base est aggravé par l'inefficacité de l'utilisation des ressources disponibles. Dans les secteurs de l'adduction d'eau et de l'assainissement par exemple, une évaluation des infrastructures effectuée il y a plusieurs années a montré que la médiocrité de la gestion et les inefficacités entraînent des pertes d'environ 0,2 % du PIB, soit 1 milliard USD par an. Les principales recommandations à la suite de cette évaluation ont été : améliorer la gestion des services publics, assurer la maintenance des infrastructures, réaliser des réformes institutionnelles pour s'attaquer au problème de l'inefficacité de l'exploitation de ces services, améliorer la planification pour résoudre les déficiences des processus budgétaires, insister sur le recouvrement des coûts auprès de ceux qui peuvent les assumer et redistribuer les subventions pour accélérer l'accès aux services publics. Les profits qui pourront être réalisés grâce à ces réformes ont été estimés à 2,9 milliards USD par an, ce qui réduirait l'écart financier entre les ressources nécessaires et les ressources disponibles dans le secteur de l'eau et de l'assainissement de 11,9 milliards USD⁽⁷⁶⁾. Pour la grande majorité des pays, excepté les pays à faible revenu et les États fragiles, les investissements nécessaires dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement pourraient être atteints grâce à un programme d'investissement sur dix ans, équivalant à moins de 1 % du PIB par an et produiraient des bénéfices socio-économiques conséquents.

Implication des municipalités dans l'infrastructure

La capacité des villes africaines à fournir un meilleur réseau d'infrastructures est limitée par leur capacité en ressources humaines et financières. Les municipalités d'Afrique du Sud et, dans une certaine mesure, d'Afrique du Nord et des pays riches en ressources (provenant des revenus du pétrole et des minéraux) se distinguent du reste du continent en partie grâce à leur croissance, mais également grâce aux fonctions de développement assumées par les gouvernements locaux de ces pays. Par exemple, les gouvernements locaux d'Afrique du Sud représentent environ 20 % des budgets d'exploitation dans toutes les sphères du gouvernement et sont impliqués globalement à hauteur d'environ 15 % dans tous les projets capitaux du pays. Au Nigeria, la Constitution garantit aux gouvernements locaux une part des revenus fédéraux de 20 %. Cependant, ces exemples sont des exceptions. La plupart des dépenses d'investissement en Afrique sont assumées par l'État central (fédéral) ou les États fédérés. Dans la plupart des cas, les pays ne peuvent pas compter sur des transferts de fonds adéquats pour l'exploitation des services publics de base. Le besoin en modes de financement à long terme pour la prestation des services publics de base est évident.

La comparaison des budgets des différentes municipalités suffit à démontrer le manque de financement et de ressources humaines des municipalités. Dans ces comparaisons, il est cependant important de garder à l'esprit qu'environ deux tiers des employés municipaux dans les villes, comme Yaoundé, sont des éducateurs et peu d'entre eux ont des fonctions de développement. De plus, les employés des gouvernements locaux sont rarement bien payés et les municipalités disposent donc d'équipes peu qualifiées. Le tableau 2.3 montre les différences entre les dépenses municipales dans un certain nombre de villes africaines.

(76) GORSE et CHOUTEAU (2008).

TABLEAU 2.3

Budgets municipaux et paiements des employés municipaux dans certaines villes africaines (en USD)

Municipalités	Employés municipaux	Population (× 1 000)	Budget total par personne (en USD)
Johannesburg (Afrique du Sud)	25 000	3 800	1 000,4/701,99*
Accra (Ghana)	5 567	2 291	17,5/12,53*
eThekweni (Afrique du Sud)	22 732	3 720	821,5
Nelson Mandela Bay (Afrique du Sud)	6 594	1 258	777,6
Cape Town (Afrique du Sud)	25 881	3 795	813,0
Windhoek (Namibie)	1 930	334	821,2
Mandlakazi (Mozambique)	127	25	65,5
Kigali (Rwanda)		1 168	53,5/39,8*
Walvis Bay (Namibie)	504	65	685,2
Bamako (Mali)	1 056	1 926	22,4/5,7*
Abidjan (Côte d'Ivoire)	2 000	4 351	0,02
Yaoundé (Cameroun)	462	2 440	16,0
Saint-Louis (Sénégal)	340	176	21,7
Addis-Abeba (Éthiopie)		2 800	91,0*
Dakar (Sénégal)		2 271	22,4*
Dar es-Salaam (Tanzanie)		2 869	29,44*
Kampala (Ouganda)		1 408	29,20*
Maputo (Mozambique)		1 094	43,8*
Ouagadougou (Burkina Faso)		1 520	22,5*

Source : chiffres obtenus par les auteurs auprès des villes. Les chiffres suivis de * proviennent de STREN (2012).

De plus en plus de villes sur le continent prennent en charge la fourniture et la maintenance des infrastructures des services publics de base. De nombreux exemples le prouvent. À Harare par exemple, la municipalité a été impliquée dans les négociations nationales avec des investisseurs chinois et le conseil municipal de Harare City a fini par conclure un accord de 144 millions USD pour des canalisations d'eau et d'épuration, la gestion de l'eau et la mise à niveau des TIC de la ville⁽⁷⁷⁾. À Kigali par contre, un projet de développement a été mis en place, dans lequel la moitié des financements provenaient du gouvernement national et l'autre moitié, des habitants⁽⁷⁸⁾. La plus grosse partie du budget est constituée par la somme allouée aux projets

d'infrastructures pour la construction de routes et de systèmes de drainage. Dans le cas des systèmes d'épuration, aucune somme n'a encore été provisionnée, car la planification du projet est toujours en cours.

Il existe seulement quelques exemples dans lesquels les dirigeants et les fonctionnaires des gouvernements locaux ont un rôle plus actif pour garantir que les ressources financières sont bien affectées à la fourniture des services publics de base.

Tarifs des services de base

Dans l'ensemble de l'Afrique, chaque réseau de services de base a des fondements différents. En général, l'eau et

(77) Harare a présenté en 2012 un plan de prestations de service : http://www.herald.co.zw/index.php?option=com_content&view=article&id=31833:harare-presents-2012-service-delivery-plan&catid=38:local-news&Itemid=131.

(78) <http://www.hope-mag.com/news.php?option=lnews&ca=1&a=388>.

l'électricité bénéficient de subventions nationales et ont des tarifs différents en fonction des niveaux de revenus, alors que les secteurs de l'assainissement et des déchets solides dépendent en grande partie des fonds locaux et des paiements des utilisateurs. Les transports publics sont financés par les usagers.

Le financement de ces services fondamentaux est souvent considéré en termes de « soit l'un soit l'autre » : soit l'on adopte une approche fondée sur le droit qui garantit l'accès de tous à n'importe quel prix ; soit l'approche du consommateur-payeur est adoptée et les utilisateurs doivent payer ces services. La plupart des villes africaines ont fait des tentatives pour créer un tarif différentiel afin de subventionner les prestations pour les plus démunis. À Bulawayo (Zimbabwe) par exemple, la municipalité finance des tarifs différentiels et les 5 premiers mètres cubes d'eau sont fournis gratuitement. Les services publics de base gratuits en Afrique du Sud sont financés par le gouvernement national. Malheureusement, et notamment parce que la plupart des pays africains sont des pays à faible revenu, il est nécessaire d'adopter des approches qui incluent une part de subventions croisées pour garantir l'accès aux plus démunis, en garantissant également que la viabilité et la durabilité financières de l'exploitation ne sont pas indûment menacées.

En Afrique du Sud, les contributions provenant de la facturation des services oscillent entre 40 et 55 % ; les taux de propriété (le seul impôt séparé, bien qu'il puisse y avoir trois à cinq autres très « petits » impôts) représentent environ 15 à 17 % et les transferts du gouvernement national environ 20 à 33 %. Le gouvernement national subventionne la fourniture des services de base aux foyers les plus démunis via une formule de partage équitable avec le gouvernement local. Des situations similaires existent ou commencent à émerger dans les plus grandes villes africaines bien qu'il soit nécessaire de mettre en place des fiches de description foncière et des programmes de planification adéquats afin de s'assurer que les utilisateurs paient.

Dans les villes qui collectent les revenus des services, les niveaux de paiement

sont souvent de seulement 70 % environ. Bulawayo (Zimbabwe) a un taux de collecte de 92 % pour l'eau, mais de seulement 74 % pour les déchets solides. La part de l'eau qui ne produit pas de revenus est d'environ 35 %, ce qui signifie qu'un tiers des coûts de l'eau de la ville n'est pas compensé. Dans certains cas, le gouvernement est lui-même en défaut de paiement des services ; le conseil municipal de Mombasa (Kenya), par exemple, a accusé la *Kenya Ports Authority* de contribuer à l'inefficacité de la ville dans la fourniture des services à cause des problèmes continuels que posent les augmentations d'impôts, y compris ceux destinés à la collecte des déchets solides. Cela restreint les capacités de la municipalité.

Compte tenu de l'importance de la collecte des revenus, des systèmes adéquats de gestion des revenus doivent être mis en place, incluant les fiches de description foncières et des bases de données d'adresses.

2.5 Défis et tendances existants et futurs

Le rôle inévitable des petits et moyens fournisseurs de services

Un des problèmes majeurs pour la gestion des services publics de base réside dans la double nature des agglomérations urbaines en Afrique. Informels, souvent illégaux, des quartiers prolifèrent aux côtés des zones centrales où l'accès aux services de base peut être plus facilement organisé. Ces zones informelles attendent longtemps avant de pouvoir bénéficier des infrastructures nécessaires aux services de base. De nombreux habitants de ces zones dépendent, et continueront de dépendre dans un avenir prévisible, de l'intervention de petits opérateurs indépendants issus du secteur informel, qui fournissent des services aux plus démunis, souvent à un coût plus élevé que celui payé dans les quartiers les plus riches pour ces mêmes services. Les autorités locales en Afrique doivent reconnaître ce fait comme un atout potentiel et l'utiliser. Elles peuvent contribuer à concevoir une politique d'action globale pour la fourniture des services de base qui

ne capitule pas devant *le statu quo*, mais qui manifeste plutôt une aspiration pour l'égalité et une gestion urbaine ou régionale exhaustive.

En ce sens, il est nécessaire que les autorités locales considèrent qu'elles doivent concevoir et mettre en œuvre des systèmes de passerelles au sein et entre les services pour assurer l'accès à des services de qualité minimaux. Ce type de mécanisme présuppose que l'autorité locale ait les moyens légaux pour agir ou ait les moyens pour négocier avec les opérateurs officiels lorsque la gestion du service n'est pas de sa responsabilité directe. Dans les quartiers périphériques, l'autorité locale devrait examiner la variété des opérateurs indépendants sur le terrain afin de réglementer leurs interventions, de garantir la qualité du service et sa fiabilité, de vérifier la définition et l'application de tarifs cohérents avec le niveau de vie de la population et de structurer leurs actions pour qu'elles soient compatibles avec celles des opérateurs de services officiels. La plupart des autorités locales africaines le font mal ou pas du tout. Les autorités locales sont également responsables d'organiser une concurrence saine entre les fournisseurs du secteur informel de façon à éviter des contrats illégaux nuisibles aux consommateurs.

Les autorités locales devraient aussi encourager la création d'associations d'usagers ou de consommateurs, car celles-ci peuvent jouer un rôle essentiel dans l'évaluation de la satisfaction des bénéficiaires de ces services. Enfin, il est de la responsabilité des autorités nationales et locales de promouvoir le dialogue entre les pouvoirs publics (au niveau national et local), les fonctionnaires et les opérateurs informels (publics et privés), les partenaires sociaux (syndicats et organisations professionnelles) et les utilisateurs/consommateurs des services. Le cas des négociations « quadrilogues » (quadrilatérales) mises en place au Togo et au Bénin, qui ont mené à l'adoption d'une charte des services publics de base par consentement mutuel, est une innovation dans la gestion de ces services dont de nombreuses autorités locales et nationales pourraient s'inspirer en Afrique.

La question du partenariat

La question du partenariat entre les autorités publiques et les autres acteurs reste au cœur de la question de la gestion des services de base. D'abord, parce que financer l'investissement implique le recours à un intermédiaire financier pour faire débloquent les fonds auprès du système bancaire et du marché financier, ensuite, parce que la nature technique des actions nécessaires exige des opérateurs spécialisés qui mettent en place les structures techniques, légales et financières nécessaires pour gérer les diverses chaînes de filiales des services, et enfin parce que l'étendue et la vitesse des demandes ne peuvent pas être satisfaites uniquement par les pouvoirs publics.

Pour toutes ces raisons, la plupart des États africains et des autorités locales ont besoin de créer des partenariats sous une forme ou sous une autre avec le secteur privé, que ce soit simplement par une structure financière ou par une combinaison complexe de plusieurs niveaux et de types de partenariats. Les autorités locales font face à deux questions importantes : a) comment peuvent-elles être sûres de la viabilité économique à long terme du partenariat ? b) comment peuvent-elles s'équiper pour gérer ce partenariat, compte tenu du fait que le partenaire privé a souvent de meilleurs outils et de meilleures formations dans les opérations complexes en question ? Actuellement, il n'y a presque pas d'autorité locale en Afrique capable de faire face à ce double défi. L'expérience du Maroc met en lumière ce problème. L'État a créé un conseil de spécialistes au sein du Bureau national pour soutenir les autorités locales dans les négociations de partenariats public-privé (PPP), afin de garantir qu'ils ne conduisent pas à une dépossession de la capacité de prise de décision publique en raison d'un manque d'aptitude. Toutefois, même lorsque l'État n'a pas la capacité pour conseiller les autorités locales, on peut espérer que les autres collectivités territoriales et les membres de CGLU, avec leur expérience prouvée dans ce type de partenariat, puissent fournir leur aide aux autorités locales en Afrique, qui sont souvent novices dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle les villes et les régions d'Afrique aimeraient que CGLU crée une formation

indépendante nécessaire pour soutenir les membres qui veulent se préparer à la gestion de PPP dans le domaine des réseaux de services de base. CGLU devrait collecter les informations et les performances internationales de même que les bonnes et mauvaises pratiques dans le domaine des PPP pour les réseaux de services de base. Distribuer ces documents systématiquement serait une contribution utile pour renforcer la capacité de gestion de projet des autorités locales en Afrique.

Manque de planification en amont pour les services de base

Le manque de planification régionale et de cohérence spatiale et temporelle entre les différentes stratégies nationales et sectorielles pour les réseaux de services de base est un problème critique pour la fourniture de ces services. L'adage selon lequel « celui qui ne prévoit pas prévoit d'échouer » s'applique aux réseaux des services de base plus que dans aucun autre domaine. Le fait que la plupart des villes et des villages africains soient assujettis à de fréquentes coupures d'eau et d'électricité et connaissent également un écart croissant entre l'augmentation exponentielle de la demande et (au mieux) une fourniture de service stagnante, et connaissent également une détérioration continue dans la qualité des services, démontre l'effet nuisible du manque de planification.

La gestion des services de base est inévitablement liée à la planification à long terme du développement urbain ou régional. Lors de ces vingt dernières années d'ajustement structurel des politiques, la plupart des pays africains ont perdu de vue le long terme malgré le fait que cela constitue l'objectif des modifications structurelles. Ils ont aussi négligé de prendre en compte la dimension spatiale du développement malgré la nature locale de tous les efforts de modernisation. Les dirigeants africains sont habitués à prendre des décisions urgentes sans prendre en compte le contexte local. Avec très peu d'exceptions, cela a pour résultat un retard cumulé dans l'investissement, ce qui mène à la détérioration continue de la qualité et de la continuité des services, à un manque d'entretien des infrastructures, à une baisse dans la

qualité de vie des populations et à une baisse de la compétitivité des entreprises.

Le défi majeur pour la gestion des réseaux des services de base en Afrique est donc de restaurer la planification stratégique du développement urbain et l'investissement que cela implique. La planification des réseaux de services de base doit aller de pair avec la planification de l'utilisation des terres à tous les niveaux de gouvernance. Les décisions stratégiques de planification doivent prendre en compte le fait que l'infrastructure des services de base a un impact local majeur, qui se traduit par une nécessité de gestion continue des terres par les autorités publiques. Libérer des terrains peut présenter des problèmes complexes. Organiser et planifier la libération de terrains doit être envisagé longtemps à l'avance pour éviter que le processus soit retardé et grevé par les dettes.

La mise en place désordonnée des infrastructures de divers services publics peut entraîner la nécessité d'effectuer des travaux sur les routes de façon répétée, créant (au mieux) une nuisance incessante pour les usagers et accélérant (au pire) la détérioration des routes et des infrastructures existantes. Si l'on veut faire un réel progrès dans ce domaine, les autorités locales doivent être responsables du travail de coordination sur l'espace public dans leur juridiction, ce qui implique le développement de leur capacité de planification et de regroupement d'informations locales relatives aux services de base. Actuellement, la plupart des collectivités territoriales en Afrique sont écartées de ce processus de rationalisation bien que l'espace public soit un des domaines de leur juridiction.

Une bonne planification des services dans des quartiers spécifiques exige aussi une compréhension adéquate de la taille de la population de chaque quartier et de ses besoins. C'est particulièrement difficile dans le cas des quartiers informels où très peu de données sont recueillies. Toutefois, il existe de nombreux exemples sur les façons dont les populations, notamment dans les taudis, ont entrepris la collecte des données et cartographié les informations afin de les regrouper, au niveau de leur propre quartier, dans le but d'aider le travail du gouvernement. Dans la ville d'Epworth, près de

Harare (Zimbabwe), par exemple, un projet innovant de cartographie a été entrepris avec l'aide des habitants, montrant comment les cartes peuvent être développées pour permettre une meilleure planification pour la fourniture de services et une meilleure utilisation des terrains⁽⁷⁹⁾. C'est également le cas à Lusaka (Zambie) où la campagne « Connaitre votre ville » a été lancée conjointement par CGLUA et l'Organisation internationale des bidonvilles (*Slum-Dwellers International – SDI*) avec le soutien financier de Cities Alliance.

Un élan pour des solutions alternatives

L'immense retard dans le développement des infrastructures des services de base dans les villes et les gouvernements locaux africains oblige à chercher des solutions alternatives aux réseaux et systèmes centralisés. Il est de plus en plus irréaliste d'imaginer que toutes les villes seront entièrement desservies dans un avenir proche. Au contraire, il est évident que, dans de nombreuses villes africaines, il ne sera pas possible de répondre de façon abordable aux besoins de la majorité des citoyens. Les progrès et l'accès aux technologies de téléphones portables rendent l'installation des lignes sur terre moins urgente. Le même genre d'évolution est prévu dans les secteurs de l'énergie et de l'assainissement. Beaucoup de villes comme Dakar (Sénégal) commencent à adopter les panneaux solaires pour leur éclairage de rue au lieu de compter uniquement sur l'extension de leur réseau. Cette évolution pourrait changer potentiellement l'approche de la distribution d'énergie, des solutions individuelles complétant de plus en plus ou même remplaçant les solutions classiques.

Jusqu'à un certain point, cela s'applique également à l'assainissement des

centres-villes et des taudis en périphérie qui sont coupés des services conventionnels, qui sont dans l'incapacité de payer ces services ou qui manquent d'infrastructures. Depuis que les quartiers informels existent, les populations ont proposé, sur place, des solutions pour l'assainissement. De plus en plus, des solutions sont développées pour fournir des alternatives plus sûres et plus saines. Des approches comme l'assainissement sec, mis en place dans quelques villes d'Afrique du Sud, et l'utilisation de méthodes naturelles et saines pour traiter les eaux usées ont déjà été déployées avec succès au Kenya et sont des alternatives prometteuses.

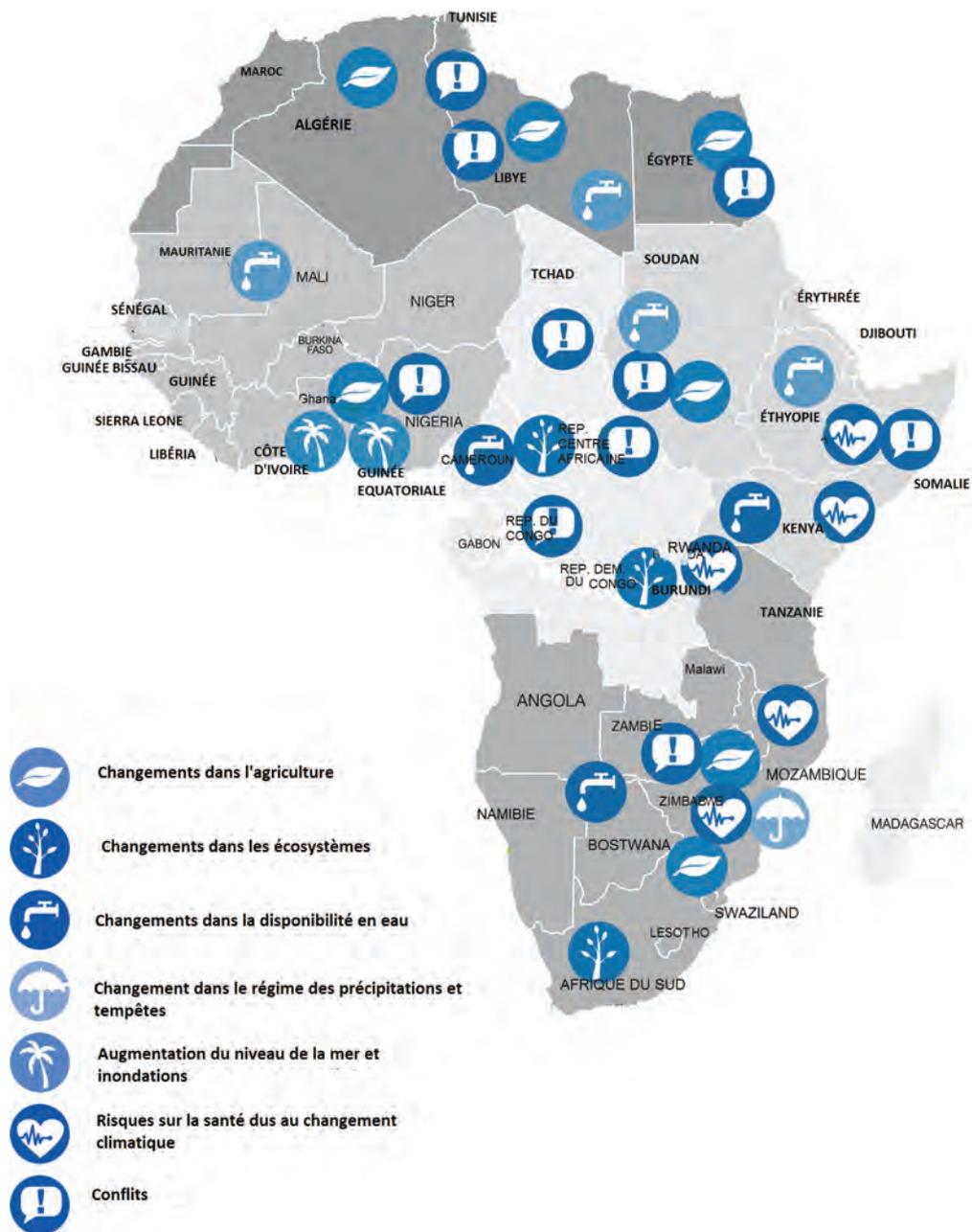
S'adapter au changement climatique et aux menaces croissantes de catastrophes naturelles

L'Afrique est particulièrement vulnérable aux risques du changement climatique bien qu'elle soit la région qui impacte le moins le climat. Les impacts du changement climatique, à moyen et long terme, engendrent les modifications des précipitations, ont pour résultat des sécheresses et des pluies anormalement intenses, ainsi que l'élévation du niveau de la mer, ce qui affecte les zones côtières basses et entraîne une augmentation des températures dans de nombreux endroits. Les effets se ressentent sur la production de nourriture, les pénuries d'eau et la sécurité alimentaire, ce qui génère un déplacement des maladies vectorielles et pousse à la nécessité, dans de nombreux endroits, de faire face à des inondations répétées⁽⁸⁰⁾. Sur le fondement du travail du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le graphique 2.6 présente certains des impacts actuels et futurs et les vulnérabilités dues à la variabilité et au changement climatique.

(79) CHITEKWE-BITI *et al.* (2012), pp. 131-148.

(80) GIEC (2007), IV^e Rapport d'évaluation, http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm.

GRAPHIQUE 2.6
Impacts et vulnérabilités dus à la variabilité et au changement climatique en Afrique



Source : GIEC (2007), IV^e Rapport d'évaluation, http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm.

Du fait de la pauvreté du continent, de sa faible capacité et de la forte dépendance de ses activités économiques et de ses moyens de subsistance aux ressources naturelles, la variabilité du climat peut avoir des effets catastrophiques, entraînant catastrophes, famines et déplacements de populations. Les effets les moins spectaculaires sont également très significatifs : la faim, la perte de moyens de subsistance et

de biens, la maladie et la complexité de la survie au quotidien...

Permettre aux populations vulnérables de s'adapter au changement climatique est essentiel. Cela est notamment le cas dans les zones urbaines, qui concentrent des populations importantes et de nombreuses entreprises, les rendant particulièrement vulnérables, notamment dans un contexte

de grands déficits dans les infrastructures protectrices. La plupart des villes à travers l'Afrique commencent à éprouver les effets du changement climatique et il est essentiel qu'elles développent des stratégies locales pour faire face aux menaces actuelles et futures. Bien que les stratégies de réduction de ces effets soient nécessaires et urgentes partout, l'adaptation de l'Afrique doit être une priorité. Ceci ne peut se faire sans s'attaquer aux défis fondamentaux de développement des infrastructures de base⁽⁸¹⁾. Malheureusement, dans presque chaque ville où des programmes d'infrastructure majeurs sont entrepris, les mesures d'adaptation ne sont pas hiérarchisées.

À travers le continent, les populations les plus affectées par le changement climatique sont les plus démunies. Cela est particulièrement vrai dans les zones urbaines. Les taudis urbains en Afrique abritent de nombreuses personnes et entreprises qui sont sérieusement en danger lors d'événements météorologiques extrêmes et lorsque le niveau de la mer monte. Elles habitent souvent dans les zones les plus dangereuses : des plaines inondables ou d'autres zones à risque d'inondation, des zones à risque de glissements de terrain lors des fortes pluies, ou des zones non desservies par des infrastructures de base aptes à aider à résister aux conditions extrêmes. Les populations qui vivent dans des taudis densément peuplés sont plus susceptibles de souffrir de l'effet d'« îlot thermique » urbain, avec des températures pendant les vagues de chaleur significativement plus hautes que dans les zones environnantes. Les populations démunies sont également celles qui sont les moins capables d'investir dans des mesures préventives.

La signature de la Charte d'adaptation de Durban pour les gouvernements locaux, lors de la conférence sur le changement climatique de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 2011 [17^e Conférence des parties/7^e Session de la Conférence des parties siégeant en tant que réunion des parties du Protocole de Kyoto], est

une opportunité importante pour garantir la collaboration entre les gouvernements locaux en Afrique afin qu'ils se préparent et mettent en place des stratégies intégrées, exhaustives et à long terme, conçues pour réduire leur vulnérabilité. Compte tenu du besoin d'amélioration significative dans la fourniture des services de base, il est important que de tels projets garantissent que les municipalités puissent plus facilement s'attaquer au problème des effets du changement climatique.

La question des services publics abordables

La pauvreté est un des plus grands défis, si ce n'est le plus grand défi, que les pays d'Afrique devront surmonter s'ils veulent relever rapidement les défis de la prestation des services publics de base⁽⁸²⁾. Permettre aux ménages d'accéder aux services garantissant leur santé, leurs moyens de subsistance et leurs droits fondamentaux est une priorité essentielle. Toutefois, cela est peu probable à moins que des stratégies convenablement planifiées concernant les infrastructures, les finances et les ressources humaines soient mises en place.

La capacité d'un pays à fournir des services de base « de qualité » est principalement dépendante des priorités nationales, des fondements économiques généraux et de la capacité des ménages à payer. En Afrique, tous ces aspects sont des facteurs contraignants et ont sans aucun doute affecté les niveaux déjà médiocres de prestations de service de base à travers le continent.

D'une part, le fait que 60 % des pays d'Afrique soient classés dans le quart des pays dont le PIB par personne est le plus bas fournit une indication claire qu'à court terme, de toute façon, la capacité à payer des services de base fera face à des contraintes économiques. D'autre part, si les gens ont des emplois, il est probable qu'ils puissent contribuer au paiement de ces services, permettant ainsi une amélioration

(81) BICKNELL *et al.* (2009).

(82) MITLIN et SATTERTHWAITTE (2013) élargissent la mesure de la pauvreté au-delà des limites de la pauvreté et leurs travaux mettent en lumière le fait que comprendre les inégalités dans un contexte multidimensionnel nous permet également de trouver des solutions multidimensionnelles à la pauvreté.

progressive des services de base dans les villes au fur et à mesure que les gouvernements locaux développeront des plans financièrement viables. Le nombre de personnes ayant officiellement un emploi en Afrique croît généralement à un taux plus rapide que le taux de croissance démographique. Pour la période 2000-2008, seulement 10 pays ont eu un taux de croissance des emplois inférieur au taux de croissance démographique. C'est une tendance très positive, car elle implique de plus grandes opportunités pour des prestations de service de base de meilleure qualité et financièrement plus viables.

Parallèlement cependant, quand on compare le taux de croissance de l'emploi avec le taux de croissance de l'urbanisation, une image différente émerge : les villes croissent plus rapidement que l'emploi. Ceci apparaît également évident dans le taux très rapide de développement des

quartiers informels dans les villes. Cela crée une situation où des ressources significatives sont nécessaires aux villes pour fournir des services à tous leurs habitants et, à moins que ces habitants aient des emplois, ils sont dans l'incapacité de payer de tels services.

Comme nous l'avons déjà remarqué, la part de la population urbaine qui habite dans des taudis en Afrique est très élevée. Comme l'indique le tableau 2.4, sur les 40 pays d'Afrique subsaharienne, plus de la moitié de la population urbaine vit dans des taudis, et ce problème concerne tout spécialement un grand nombre d'habitants dans des pays comme le Nigeria, l'Éthiopie, le Soudan et la République démocratique du Congo où plus de 10 millions de personnes habitent dans des taudis ; de plus, cette situation dramatique est encore aggravée par la carence des services de base.

TABLEAU 2.4

Nombre et proportion d'habitants des taudis dans les pays africains

Nombre d'habitants dans les taudis	Moins de 25 % dans les taudis	Entre 26 et 50 % dans les taudis	Entre 51 et 75 % dans les taudis	Entre 76 et 100 % dans les taudis
Moins de 1 million	Zimbabwe	Lesotho Namibie Gabon Gambie	Burundi Guinée équatoriale Comores	Guinée-Bissau
De 1 à 5 millions	Maroc	Sénégal Ghana Guinée Cameroun	Congo Kenya Côte d'Ivoire Zambie Togo Mali Malawi Ouganda Rwanda Somalie Bénin Burkina Faso	Rép. centrafricaine Niger Sierra Leone Tchad Madagascar
De 6 à 10 millions	Égypte	Afrique du Sud	Tanzanie	Mozambique Angola
Plus de 10 millions			Nigeria	Éthiopie Soudan R. D. du Congo

Source : NATIONS UNIES (2008).

Les stratégies pour améliorer les conditions terribles dans lesquelles les plus démunis vivent dans les villes africaines doivent être intégrées dans les projets de prestation des services de base. Les villes africaines, en particulier, et l'Afrique

dans son ensemble, ont la plus grande proportion de population démunie sans accès aux services de base. En l'absence d'infrastructures accessibles et abordables, les populations les plus démunies paient un lourd tribut en termes de

temps, d'argent et de santé. Même si de nombreux pays et villes ont développé des stratégies nationales en faveur des populations démunies, il est également nécessaire de trouver des solutions pour intégrer des stratégies dans les projets municipaux pour les services de base. CGLUA doit encourager le développement et le partage de solutions dans lesquelles les stratégies en faveur des plus démunis deviennent le courant dominant.

2.6 Conclusion et recommandations

Conclusion

On peut tirer de ce chapitre les messages clés suivants sur la gestion des services publics de base dans les villes africaines :

- Les progrès dans l'accès aux services de base sont fondamentalement liés à un plus grand engagement des gouvernements locaux dans les prestations et la fourniture de ces services.
- L'accès à ces services s'améliore quand il existe une approche collaborative multiniveau dans la fourniture et la gestion des services de base, car différents niveaux de gouvernement travaillent ensemble.
- L'accès aux services de base est la clé pour améliorer les conditions de vie des habitants des villes, la compétitivité des activités locales et l'attrait des villes. Il est donc nécessaire que l'ensemble du continent comprenne que la compétitivité des économies nationales est fondamentalement liée à la quantité, à la qualité et à la durabilité des services de base.
- L'infrastructure nécessaire pour fournir les services de base exige des capitaux élevés et doit avoir une longue durée de vie. C'est la raison pour laquelle son développement exige des ressources financières accessibles à des taux préférentiels. Les gouvernements nationaux et la communauté internationale ont un rôle incontournable dans la mobilisation des fonds nécessaires pour le développement des infrastructures des services de base. Les pouvoirs publics devraient mettre les services de base dans les priorités de leur agenda politique.
- La maintenance et la gestion des infrastructures des services de base ne sont pas convenablement prises en considération à cause de la définition inadéquate des responsabilités aux différents niveaux de gouvernements. Les risques associés au manque de maintenance incluent des pénuries de fourniture et un manque d'efficacité dans les prestations de service. C'est une situation commune à la plupart des villes africaines.
- Un des principaux problèmes de la prestation des services de base est le manque de planification en amont des infrastructures et de l'utilisation des terrains. La planification de l'utilisation des terres doit être sérieusement prise en compte, étant donné son influence sur la densité urbaine et sur les composantes énergétiques de l'impact des villes sur l'environnement. Cela a également des conséquences à long terme sur la structure urbaine, surtout à cause de son impact sur la valeur des terres et le fonctionnement de la ville. Il est donc recommandé que la planification stratégique des villes à long terme devienne la pratique normale dans toutes les villes afin que le développement des infrastructures se fasse de manière coordonnée, cohérente et opportune. Ce n'est pas encore le cas en Afrique.
- Il est généralement admis que les prestations des services de base devraient être de la responsabilité des gouvernements locaux parce qu'il s'agit du niveau de gouvernement le plus impliqué dans la vie quotidienne des citoyens et dans la création de villes plus inclusives. Toutefois, en Afrique, ceci n'est pas une entreprise facile. Les gouvernements locaux luttent dans tous les domaines et doivent souvent faire face à une croissance urbaine rapide qui crée des cibles en mouvement pour les prestations de service. Les financements sont inadéquats pour suivre la dynamique des demandes croissantes et évolutives de service des divers groupes de citoyens.

- Un des redoutables problèmes auquel doivent faire face les autorités locales en Afrique est l'accessibilité des services pour la majorité de citoyens, y compris pour les plus démunis. La question de l'accessibilité soulève une question fondamentale sur l'approche à adopter : devrait-elle être fondée sur les droits des populations ou sur le marché ? Ceci provoque des débats houleux parmi les décideurs politiques et les diverses sociétés civiles concernant les choix politiques et pose la question des modes à adopter pour la prestation de services.
- Le recours à l'impôt, à la tarification et aux transferts pour financer les prestations de service de base ne semble pas être suffisamment efficace dans les villes africaines. Les bilans des gouvernements locaux en Afrique sont à peine positifs et beaucoup d'entre eux comptent toujours sur les subventions des gouvernements nationaux ou sur l'ensemble des donateurs pour faire face aux demandes de services de base. L'accès aux prêts et aux marchés financiers est recommandé pour faire face à la croissance de la demande. Toutefois, compte tenu des limitations financières de la plupart des gouvernements nationaux et locaux, nombreux sont ceux qui se tournent vers les PPP. Ces dernières années, l'Afrique a observé une baisse dans les contrats de PPP comme conséquence de la crise du système financier et bancaire de 2008. De plus, les dépenses de développement des PPP avant leur mise en œuvre sont énormes et les dépenses pour les études et les prérequis légaux peuvent atteindre environ 10 millions USD. Compte tenu de la complexité des modes de gestion fondés sur des PPP, il est nécessaire que les gouvernements des villes africaines mettent en place des programmes de renforcement de leurs capacités afin d'acquérir les aptitudes nécessaires pour négocier et gérer les contrats de PPP et d'améliorer la réglementation publique.
- Actuellement, la plupart des villes africaines ont un double système de prestation de services, un système officiel qui dessert une partie de la ville, et un système informel qui dessert la périphérie et les quartiers informels. Ce double système de prestation doit être reconnu et les gouvernements locaux devraient adopter des politiques locales qui organisent et associent les deux systèmes dans la politique globale de prestations de services de la ville. Tous les systèmes de prestations devraient être centrés sur les populations et être guidés par des principes de pragmatisme et de diversité des solutions et par les choix des citoyens après débat démocratique. En ce sens, le débat sur les services de base est au cœur du débat démocratique pris dans son ensemble.
- Bien que les gouvernements locaux aient fait part de leurs inquiétudes durant les processus de négociation des OMD, leur rôle essentiel n'a pas encore été clairement reconnu. L'appel récurrent pour une adoption d'OMD locaux n'a pas eu grand écho dans les arènes nationales et internationales. La décentralisation et l'engagement des gouvernements locaux dans les prestations des services de base pourraient sans doute jouer un rôle majeur dans l'accélération de la fourniture des services. En Afrique du Sud, par exemple, la stratégie de services de base gratuits, mise en place par les gouvernements locaux, a entraîné une augmentation significative de l'accès aux services de base ces quinze dernières années.

Recommandations

1. Atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement

La prestation des services publics de base devrait être une priorité nationale pour atteindre les OMD et pour respecter l'Agenda de développement post-2015.

Pour cela, les associations régionales et nationales de CGLUA devraient diriger le processus visant à garantir que des plans de développement nationaux, régionaux et locaux qui sous-tendent la prestation des services de base soient développés. Ils devraient en particulier s'attaquer à la question de la pauvreté, de l'exclusion et du changement climatique.

2. Gouvernance : cadres juridiques et institutionnels

Les pays doivent mettre en place des cadres institutionnels et légaux pour la prestation des services et leur financement.

- La législation doit garantir le droit à une eau saine – reconnu par l'ONU comme un droit de l'homme – pour tous les citoyens. Peu à peu, le même principe devrait être appliqué aux autres services de base (prise en compte du droit à un environnement sain et sûr et de l'importance fondamentale de la mobilité des transports et de l'accès à l'énergie).
- Les gouvernements devraient revoir la législation et les cadres institutionnels pour garantir un accès universel et de qualité aux services de base, fondé sur le principe de subsidiarité, permettant un financement et des ressources humaines adéquats pour que les gouvernements locaux puissent remplir leurs responsabilités.
- Des mécanismes devraient être développés pour améliorer la coordination verticale et horizontale et la coopération entre les différents niveaux de gouvernement et entre les gouvernements locaux pour profiter des économies d'échelle, améliorer l'efficacité et garantir le développement de stratégies financières qui prennent en compte les coûts en capitaux, l'exploitation et la maintenance courantes.
- CGLUA peut jouer un rôle important en incitant les gouvernements nationaux et locaux d'Afrique à discuter ensemble de la méthode la plus efficace pour transférer les responsabilités aux gouvernements locaux. Il faut également inclure le débat sur les budgets nécessaires pour garantir que ces services puissent être fournis de manière satisfaisante.
- Des projets stratégiques locaux intégrés doivent être développés en association avec des politiques d'utilisation des terres et des projets d'aménagement. Ceux-ci doivent répondre aux défis croissants d'urbanisation, de durabilité, du changement climatique et aux risques de catastrophes naturelles.
- Pour que les services de base soient fournis de façon productive, rentable et efficace, leurs règles et leur environnement d'exploitation doivent être mieux coordonnés non seulement entre les gouvernements locaux et les autres niveaux de gouvernement, mais également entre les différents niveaux de gouvernement.
- Des informations standardisées, cohérentes et fiables sont vitales pour la planification et la prestation des services de base. Les municipalités devraient utiliser des plans et des systèmes d'information géographique pour diriger et contrôler le développement.
- CGLUA devrait promouvoir la planification et la gestion stratégiques des terrains urbains à moyen et long terme. Ce sont des outils essentiels pour structurer l'espace urbain, limiter l'extension urbaine, promouvoir la formation de villes moins segmentées et divisées et promouvoir la diversité et l'intégration sociale. Pour atteindre ces objectifs, CGLUA peut soutenir la création d'un réseau de professionnels et d'institutions travaillant sur la planification urbaine et territoriale et devrait garantir que les recensements recueillent en priorité des informations pertinentes pour ces processus de planification.

3. Planification stratégique et services de base

Il est nécessaire de mettre en place des plans de développement intégrés, fondés sur les résultats et mesurables à long et court terme, qui garantissent la durabilité économique, financière, environnementale et sociale.

4. Renforcer les compétences locales et la capacité de gestion

Les autorités locales ont besoin de davantage de ressources humaines pour fournir les services de base.

- Les gouvernements nationaux et les associations de gouvernements locaux ont besoin de développer des lignes de conduite fondées sur les meilleures pratiques en ce qui concerne les modes de gestion des prestations des services de base (public-public, PPP, acquisitions, contrats et spécifications, avec des

indicateurs appropriés pour les contrôler). Cela devrait être fait en association avec l'organisation d'unités spécialisées pour aider les gouvernements locaux dans ces domaines et leur fournir des conseils juridiques et techniques.

- Les relations avec le secteur privé et les partenaires de développement sont importantes pour qu'ils soutiennent et s'impliquent dans les prestations des services publics et observent les principes d'équité et de durabilité. Afin de hiérarchiser les responsabilités du secteur privé et des populations, des solutions devraient être trouvées pour partager de meilleures pratiques, garantir que ces acteurs apportent une valeur ajoutée aux prestations et ne contentent pas de prendre en charge les secteurs les plus rentables en laissant aux gouvernements la charge de répondre aux besoins des populations les plus démunies et vulnérables.
- Le transfert de responsabilités exige que les gouvernements locaux aient davantage de personnel qualifié. Une collaboration plus étroite et des échanges entre les professionnels des services publics locaux et nationaux peuvent garantir que les gouvernements locaux disposent de l'expertise et du savoir-faire nécessaires pour assumer leurs responsabilités.
- Des programmes peuvent être mis en place avec les institutions tertiaires et les associations de professionnels (en particulier dans les domaines de l'ingénierie, de la comptabilité, de l'audit et de la planification) afin que les municipalités aient les capacités de gestion nécessaires pour traiter tous les aspects des prestations de service.
- Les modes de prestations qui utilisent la main-d'œuvre locale et, si possible, les employés à faible revenu et informels et les impliquent directement dans des tâches spécifiques (par exemple, la collecte et le recyclage des déchets) devraient être encouragés et les capacités de gestion pour ce faire devraient être améliorées.
- CGLUA devrait créer une Académie africaine pour que les gouvernements locaux puissent développer et améliorer des programmes de formation

professionnelle pertinents pour leurs fonctionnaires. Les gouvernements locaux qui ont de bonnes performances devraient être identifiés et la création de centres d'enseignement et de coopération entre les villes sur les questions de gestion devrait être encouragée.

5. Accès au financement des services de base

Les gouvernements locaux ont besoin de sources constantes de financement pour fournir les infrastructures des services de base.

- Les budgets locaux doivent être renforcés avec des sources de financement durables et suffisantes pour fournir les services de base. Il est nécessaire d'acquérir une autonomie financière par le biais de revenus locaux (grâce aux tarifs, aux charges et aux impôts des usagers), lesquels garantiraient une source cohérente de financement pour la prestation de services de base. Une taxation locale appropriée et dynamique, ainsi que des tarifs aux usagers et des transferts de fonds doivent être mis en place (de façon prévisible, régulière et transparente) pour soutenir les prestations de service public. La capacité locale de gestion pour la collecte des impôts et des paiements doit être améliorée.
- Les transferts à partir d'autres niveaux de gouvernement devraient inclure des formules de nivellement pour soutenir les gouvernements locaux les plus pauvres ou les territoires marginaux afin de garantir la prestation et la fourniture de services de base.
- La croissance rapide de la population urbaine exige une croissance rapide de la fourniture de services de base. Il est essentiel d'augmenter les finances disponibles pour ce faire. Ces mesures incluent l'accès au crédit ou au marché des capitaux pour les investissements dans les services de base, ainsi que la fourniture de services par le biais de partenariats public-privé. Les gouvernements locaux doivent développer des sources innovantes pour la mobilisation de ressources fondées sur les actifs des territoires et leur amélioration. Les mécanismes pour atteindre cet objectif

devraient inclure la création d'associations de municipalités pour améliorer l'échange de crédits ainsi que l'amélioration de la gestion des terrains et l'utilisation du marché foncier pour financer le développement urbain.

- Il est nécessaire de promouvoir le recouvrement des coûts de la fourniture des services de base via des tarifs appropriés, les relevés de consommation d'eau et la maintenance de base de données des usagers, tout en prenant en compte la nécessité de garantir l'accès aux populations les plus démunies. Cela inclut des tarifications en faveur des plus démunis et des mécanismes de financement pour l'amélioration des services, par le biais de services de base gratuits ou de tarifs sociaux qui permettent de mettre en place des subventions croisées entre les quartiers et de réduire les disparités dans l'accès aux services. Cela pourrait inclure des mesures telles que la fourniture d'une quantité nominale d'électricité et d'eau à tous les ménages ou seulement aux plus démunis, éventuellement par le biais de mètres cubes prépayés⁽⁸³⁾.
- Les stratégies en faveur des plus démunis doivent garantir non seulement l'accessibilité, mais également l'accès des plus démunis aux services publics de base. Cela implique de fournir des installations dans les communautés les plus démunies comprenant des points d'eau gratuits, des installations sanitaires, des réserves d'eau de pluie et des systèmes communautaires de collecte et de traitement des eaux usées. Cela peut signifier de trouver des stratégies alternatives pour la fourniture des services de base dans les zones les plus pauvres, intégrées dans le fonctionnement de la ville⁽⁸⁴⁾. Prendre en compte le régime foncier et la pérennité des communautés peut également s'avérer être une étape nécessaire. Les services publics et les autorités municipales peuvent avoir besoin d'être soutenus dans leurs réformes pour l'intégration d'objectifs en faveur des plus démunis et pour

travailler conjointement avec les partenaires locaux, les OBC, les ONG et les petits fournisseurs de services⁽⁸⁵⁾.

6. Participation et responsabilité

Les gouvernements locaux doivent avoir des stratégies de communication claires et de participation ainsi qu'un accès aux informations sur les services de base et doivent participer aux prises de décisions (budgets participatifs, séances de consultation publiques, conseils de quartier, etc.).

- Les efforts pour fournir les services aux populations démunies sont plus efficaces s'ils sont mis en place avec leur entière participation. Cela est important pour améliorer la capacité de la population à adhérer, à gérer, à mettre en place et à entretenir ses propres installations, comme les usines d'eau et d'assainissement⁽⁸⁶⁾. Cela inclut une implication plus officielle des sociétés civiles⁽⁸⁷⁾ et la formation d'organisations communautaires (OC) qui peuvent promouvoir le développement social et les moyens de subsistance, prendre en charge la collecte des paiements, gérer les schémas de microcrédit et les opérations techniques et surveiller les résultats.
- Une participation beaucoup plus égalitaire des femmes dans les institutions de services de base doit être mise en place. Ceci aidera à garantir les conditions nécessaires à la fois pour plus de prise en compte de l'impact de ces services en fonction du sexe et pour une plus grande égalité homme-femme dans la société. Cette participation égalitaire devrait également être présente dans les structures politiques, administratives et communautaires.
- L'accès des citoyens à l'information et leur capacité à interagir avec les fonctionnaires du gouvernement peuvent être améliorés par la création de bureaux bien localisés et accessibles, comme les guichets uniques, avec des heures d'ouverture adaptées aux citoyens.

(83) BERG et MUGISHA (2010).

(84) ONU ESCAP (2009).

(85) CROSS et MOREL (2005).

(86) MWANIKI (2010).

(87) CROSS et MOREL (2005).

- Le combat contre la corruption peut être renforcé par l'utilisation d'organismes de surveillance ou de médiateurs investis d'un rôle de résolution des conflits. La participation des citoyens dans cet effort peut être améliorée par des mécanismes tels que l'intégration de représentants d'ONG ou d'organisations communautaires dans les jurys ou dans la surveillance de la qualité des services.

7. Durabilité environnementale

Il est nécessaire de s'adapter aux effets du changement climatique et de réduire les émissions de gaz à effet de serre au niveau des gouvernements locaux.

- Faire face au changement climatique en Afrique signifie principalement répondre à la nécessité d'adaptation et, pour ce faire, il est fondamental de surmonter les déficiences largement répandues de l'infrastructure protectrice de base, à la fois pour réduire les impacts des conditions climatiques extrêmes et pour renforcer la capacité des populations à y faire face et à s'en relever. L'importance critique d'adaptation incite en effet fortement à étendre les services de base aux populations et aux quartiers qui n'y ont pas accès. Il est essentiel de construire des routes praticables en tout temps et des systèmes de drainage des eaux pluviales efficaces. La collecte des déchets solides garantit que ces systèmes de drainage ne sont pas obstrués quand ils sont les plus nécessaires. Les systèmes de distribution d'eau et d'assainissement convenablement installés sont les plus susceptibles de résister aux orages et aux inondations désastreux et de garantir la santé des populations lorsqu'elle lutte pour se relever de ces événements extrêmes.
- À un niveau moins fondamental, les mesures d'adaptation et de réduction du changement climatique appliquées au niveau local exigeront aussi que les villes disposent du savoir-faire concernant les technologies alternatives pour améliorer la gestion des ressources naturelles, y compris la protection des sources d'eau, la réduction des fuites d'eau et de la pollution. Les mécanismes pour progresser en ce sens devraient inclure le partage

d'informations entre les gouvernements locaux sur leurs expériences des nouvelles technologies. Les politiques d'acquisition et de financement devraient être adaptées pour promouvoir l'usage de sources d'énergie alternatives (y compris photovoltaïque, solaire, thermique et biogaz) et la réduction de la consommation de carburant dans les services de base. Elles devraient aussi inclure des réductions d'utilisation des énergies fossiles pour l'usage urbain quotidien et des réductions des émissions de gaz à effet de serre (dans le transport, les sites d'enfouissement, les bâtiments publics, etc.).

8. Associations de gouvernements locaux

Les dirigeants et la fourniture des services de base.

- Les associations de gouvernements locaux ont un rôle important à jouer pour que les dirigeants locaux aient une conscience accrue de la nécessité d'adopter de telles politiques concernant les droits fondamentaux et l'accès universel aux services de base. Ils devraient également promouvoir l'échange entre les municipalités sur les meilleures pratiques de gestion, y compris sur les options comme les PPP, et sur les différents modèles de gestion et de prestation de services.

9. Collecte de données sur l'accès et les prestations de services de base

Disposer d'informations cohérentes, fiables et valides.

- Les gouvernements locaux doivent régulièrement recueillir des données sur leurs prestations de service et les retards dans ces prestations et garantir leur fiabilité et leur transparence. Ils peuvent également encourager et mettre à contribution les populations démunies des zones urbaines pour recueillir les données sur leur propre quartier afin d'aider au processus de planification des services, comme cela est le cas dans de nombreuses fédérations urbaines démunies.
- Tout milite à ce que l'on établisse un système de notation des performances

dans les villes d'Afrique afin que les performances soient motivées par la concurrence.

10. Stratégies spécifiques par secteurs

Eau et assainissement

- Mettre en place un modèle d'offre/demande à long terme pour l'eau et l'assainissement afin de garantir une planification adéquate contre les effets du changement climatique et autres risques. Dans de nombreuses parties d'Afrique, cela implique de surmonter le problème de la rareté de l'eau douce.
- Améliorer les mesures régulatrices comme fixer des tarifs appropriés pour l'eau, adopter des méthodes de collecte efficaces et des méthodes de réduction de la quantité d'eau qui ne produit pas de revenus.
- Utiliser des innovations technologiques pour garantir l'efficacité et la productivité de la distribution d'eau (par exemple, effectuer des relevés plus efficaces, mettre en place des mécanismes de détection de fuite et utiliser des services d'information géographique (SIG) pour indiquer l'emplacement des problèmes d'eau).
- Recueillir des informations sur les partenariats public-privé (PPP), public-public, et public-communauté pour garantir que l'information sur les bonnes pratiques est mise à disposition.

Transport

- Un environnement régulateur intégré et efficace pour les transports publics est nécessaire. Cela doit garantir que les projets intégrés de transport sont développés pour chaque ville et que les services de transport ne se concentrent pas uniquement sur la construction des routes, la régulation de la circulation et la sécurité.
- L'intégration doit être recherchée à divers niveaux : entre les municipalités avoisinantes (lorsque cela est pertinent),

de même qu'entre les gouvernements nationaux, régionaux et locaux.

- L'application efficace de projets de transport est essentielle à l'application réussie de projets intégrés.
- Promouvoir des accords entre les gouvernements locaux et les opérateurs pour améliorer le transport public dans les zones urbaines.
- Soutenir les opérateurs informels ou les micro-opérateurs pour améliorer la qualité et la sécurité des transports publics.
- Développer des politiques de tarification qui garantissent un accès suffisant aux plus démunis.

Gestion des déchets solides

- Pour résoudre les problèmes dans ce secteur, il est essentiel de réduire la fragmentation des responsabilités et le manque de capacité et d'engagement mal conceptualisé du secteur privé.
- Des politiques claires doivent être développées, comprenant les réglementations nécessaires pour garantir l'implication du secteur privé (y compris les opérateurs informels) et des ONG, pour introduire des mécanismes de recouvrement des coûts, rendre plus efficace l'organisation de la collecte et du traitement des déchets et introduire des technologies écologiques et plus économes en énergie⁽⁸⁸⁾.

Énergie

- Les municipalités doivent, au moins, être impliquées dans la planification de l'utilisation de l'énergie.
- Parce que l'énergie est une source de revenus potentielle et un des secteurs les plus importants pour l'économie, les municipalités devraient être activement impliquées dans la fourniture d'électricité, la fixation des tarifs et devraient pouvoir effectuer un suivi des menaces de coupures d'électricité. Cela peut permettre également de garantir des niveaux de paiement plus élevés pour d'autres services municipaux.

(88) VAN DIJK et ODURO-KWARTENG (2007).

3

Amérique du Nord

CHRISTIAN W. HOENE

National League of Cities (États-Unis)

ET

DARRENE L. HACKLER (États-Unis)

Université de George Mason (États-Unis)

ET

ANDREW SANCTON (Canada)

*Université de Western Ontario (Canada)
en collaboration avec la Fédération canadienne des municipalités*

Coordinateur : **JIM BROOKS**

National League of Cities (États-Unis)



3.1 Introduction

Les services publics locaux de base, appelés « services d'utilité publique » en Amérique du Nord, sont souvent décrits comme la « colonne vertébrale » du système économique, de la compétitivité et de la qualité de vie. Alors que l'accès aux services publics de base n'est pas un défi clé dans la région, il n'en reste pas moins qu'après des décennies de sous-investissements les deux pays sont désormais confrontés à d'importants « déficits d'infrastructures » engendrant des retards dans les réparations, la maintenance et les constructions nécessaires au maintien et à l'amélioration des infrastructures actuelles, ainsi que des retards dans les investissements stratégiques des infrastructures supplémentaires nécessaires au soutien de la croissance future. Ces déficits d'infrastructures sont parfois visibles pour le grand public sous la forme de routes délabrées ainsi que d'autobus et métros bondés ou de routes saturées ; mais ils prennent aussi une forme moins visible quand il s'agit d'infrastructures d'adduction d'eau et d'assainissement vétustes ou de la détérioration structurelle de ponts. Sans réinvestissements importants dans les « systèmes publics d'infrastructures » (réseaux et canalisations diverses), les responsables locaux de la région avertissent qu'il deviendra de plus en plus difficile de soutenir la croissance économique et la qualité de vie.

L'enjeu va au-delà des mécanismes traditionnels de prestation des services locaux de base et de financement des services publics et de leurs infrastructures. À eux seuls, les gouvernements locaux des États-Unis et du Canada ne disposent pas des outils financiers (de ressources propres) nécessaires à la reconstruction des infrastructures. Les gouvernements locaux dans les deux pays possèdent et exploitent la plus grande partie des infrastructures de service public de leurs nations respectives, mais ne collectent qu'une faible partie du total des taxes. Compte tenu de l'ampleur des réinvestissements nécessaires, la participation des gouvernements provinciaux/étatiques et nationaux et du secteur privé sera nécessaire. Dans ce contexte de ressources limitées à tous les niveaux, notamment du fait de la récente récession, le

réinvestissement devra également mieux intégrer les infrastructures de services (transport, eau, assainissement, déchets solides et énergie). Ce réinvestissement devra être durable et intégrer les objectifs de croissance économique, de gestion responsable des ressources, d'équité dans l'accès aux services, tout en octroyant la possibilité d'assumer de manière pérenne les coûts d'infrastructures. Les défis des politiques publiques dans ces domaines semblent particulièrement importants pour les deux pays, mais ils doivent être convenablement appréhendés si l'on veut réellement améliorer la qualité de vie des citoyens et préserver la compétitivité internationale de la région.

3.2 Les cadres institutionnels

Des systèmes fédéraux

Une caractéristique déterminante de l'Amérique du Nord repose sur le fait que les prestations de service, leur gouvernance et leur financement, ainsi que l'ensemble des défis concernant les services publics locaux de base, sont imbriqués dans des systèmes fédéraux complexes. Les États-Unis et le Canada sont des démocraties qui s'inscrivent dans des systèmes fédéralistes qui délèguent l'autorité concernant les services publics à différents niveaux et à des degrés divers. Le fédéralisme renvoie à un système de gouvernement où l'autorité et la responsabilité sont constitutionnellement séparées entre un gouvernement central ou national et des gouvernements sub-centraux ou infranationaux (états fédérés/provinces).

La structure du gouvernement des États-Unis est composée d'un gouvernement fédéral, de 50 États, de 4 territoires organisés mais non intégrés et de 89 476 gouvernements locaux : comtés (*counties*), municipalités et cantons (*townships*), districts spéciaux et « districts scolaires ». Le Canada dispose d'un gouvernement fédéral, de 13 gouvernements infranationaux correspondant à ses 10 provinces et à 3 territoires, et près de 4 000 collectivités locales. Les deux pays, à travers leurs États fédéraux, assurent l'autorité constitutionnelle et la protection des États fédérés

et des provinces. Cependant, les gouvernements locaux des deux pays sont souvent appelés les « créatures » des États fédérés et des provinces dans le sens où ils ne jouissent habituellement que des pouvoirs et de l'autorité qui leur sont délégués par les États fédérés et les provinces.

Bien que le Canada soit un pays très décentralisé en termes de pouvoirs fédéraux et provinciaux, il est beaucoup plus centralisé en ce qui concerne les pouvoirs des provinces. Chaque province dispose d'une législation distincte régissant les municipalités, et il existe des variations d'une province à l'autre. En général, pour ce qui est des services publics de base, les municipalités canadiennes sont responsables de la prestation de services pour les routes et les transports en commun, l'adduction d'eau et l'assainissement, les déchets solides et la planification. Toutefois, les provinces et le gouvernement fédéral sont souvent actifs dans la planification, le financement et la régulation des infrastructures. L'électricité est principalement du ressort d'entreprises publiques gérées par les provinces. Il en va de même pour le gaz dans certaines provinces. Dans d'autres provinces, le gaz est fourni par des monopoles privés régulés par les autorités publiques. L'Internet à haut débit, dans presque toutes les provinces, est assuré par des monopoles privés réglementés par les autorités publiques.

De même, aux États-Unis, le transfert des compétences concernant les services publics de l'État vers le niveau local peut varier considérablement entre les États fédérés selon les dispositions constitutionnelles et statutaires de chaque État. Le gouvernement fédéral joue généralement un rôle beaucoup plus faible que les États fédérés et les gouvernements locaux dans la prestation directe des services publics, mais le gouvernement fédéral a souvent une influence importante sur la prestation des services par le biais de subventions, de prêts et le partage des coûts, à travers diverses restrictions ainsi que par les lois et règlements fédéraux. Les États fédérés et collectivités locales ont une responsabilité presque exclusive pour un certain nombre de ces services, y compris le transport (routes et transports en commun), la gestion des déchets solides, l'eau et l'assainissement, même si le gouvernement fédéral joue un

certain rôle réglementaire et financier pour l'ensemble de ces services. L'électricité, le gaz et l'Internet à haut débit sont plus souvent de la compétence des prestataires du secteur privé, avec une partie des prestations assurée par des entreprises détenues et exploitées publiquement ; mais les gouvernements fédérés et l'État fédéral ont des pouvoirs réglementaires importants.

Échelle et géographie

Les systèmes fédéraux complexes d'Amérique du Nord ne sont pas les seuls défis concernant les investissements dans les différents services et infrastructures publics. Dans les deux pays, les importantes superficies et la géographie compliquent toutes les phases de la prestation des services de base. Les deux pays sont vastes : les autorités des États-Unis fournissent des services à plus de 300 millions de personnes et celles du Canada, à 33 millions de personnes, à travers de très grandes distances. Dans ces immenses territoires et zones de peuplements dispersés, les coûts de construction et les coûts d'entretien des infrastructures conduisent souvent à des monopoles naturels gérés par un croisement d'entreprises publiques et privées et par des partenariats public-privé. La gestion par des entités multijuridictionnelles régionales spéciales et des *districts* (entités dédiées correspondant à un découpage administratif) est courante dans les domaines des transports, de l'eau et de l'assainissement et des déchets solides.

Les défis politiques

Au-delà des défis inhérents aux systèmes fédéraux décentralisés et aux problématiques d'échelle géographiques, un certain nombre de défis clés auxquels sont confrontés les gouvernements locaux d'Amérique du Nord pour la délivrance des services sont présentés de manière détaillée plus avant dans ce chapitre :

- **des infrastructures vieillissantes et des problèmes dus à la maintenance différée** : les décideurs font face à des choix difficiles entre le maintien de l'infrastructure actuelle et le remplacement plus coûteux à une date ultérieure ;

- **la demande de nouvelles infrastructures** alimentée par la croissance démographique et l'expansion des zones urbanisées ;
- l'identification et la mise en œuvre de **mécanismes de financement et de tarification** qui soient durables et politiquement viables, et qui prennent en charge plus efficacement le coût total des infrastructures (construction, exploitation et maintenance) ;
- **l'équité et l'accès aux services** : même si les défis en la matière sont relativement de moindre envergure que dans d'autres régions, ils existent néanmoins en termes de variation dans la qualité des services entre les juridictions et, dans quelques notables exceptions, il existe également un problème d'accès aux services de base pour des communautés spécifiques.

La question fondamentale se rapportant aux défis mentionnés ci-dessus est de savoir comment aborder la planification et la durabilité. Avec leurs économies et leurs systèmes de gouvernance hautement développés, les États-Unis et le Canada ont une longue tradition d'investissements importants dans les infrastructures. Cependant, en tant que pays aux systèmes hautement développés, les États-Unis et le Canada ont tendance à organiser et gérer les services de base de manière sectorielle : transports, eau et assainissement, gestion des déchets solides, énergie, etc. La planification est organisée au sein de chaque secteur et les approches intégrées qui transcendent les secteurs et organisent de manière intégrée les investissements dans les infrastructures publiques sont rares. Pour autant, dans les deux pays, on reconnaît que d'autres approches sont nécessaires pour assurer la pérennité des infrastructures⁽¹⁾.

Les modes de gestion et de financement dans la région sont fortement influencés par les cadres institutionnels et les modes de gouvernance. En conséquence, dans ce

rapport, ces questions seront traitées de manière imbriquée.

3.3 Modèles de gouvernance, de gestion et de financement

En raison des défis posés par le fédéralisme, la géographie et les contraintes d'échelle, il est difficile de mesurer précisément les dépenses consacrées aux services de base dans la région. Bien que la prestation de services soit très décentralisée, d'importants financements, mais aussi d'importantes dépenses, viennent des niveaux de l'État fédéral et des provinces/États fédérés. Les chiffres de dépenses présentés ci-dessous sont tirés de données fédérales et montrent les dépenses concernant les services publics au Canada et aux États-Unis.

En termes de dépenses des collectivités locales, à partir de 2007 (l'année la plus récente pour laquelle des données comparables sont disponibles), les dépenses totales des collectivités locales canadiennes étaient de 69,3 millions de dollars canadiens (CAD), dont 25 % concernaient des dépenses d'infrastructures, et les dépenses totales des collectivités locales des États-Unis étaient de 697,7 millions de dollars américains (USD), dont 13 % étaient consacrées aux dépenses d'infrastructures. Les données pour les États-Unis et le Canada sont à peu près comparables et sont présentées dans le tableau 3.1 ci-dessous.

Une possible mesure des dépenses en matière d'infrastructures gérées par le secteur public au Canada repose sur la valeur des actifs non financiers détenus par les trois secteurs de gouvernement⁽²⁾. *Statistique Canada*⁽³⁾ fournit des estimations de la valeur des actifs non financiers en millions de dollars canadiens pour la période 1991-2012. À partir de 2011, les gouvernements locaux détenaient un peu

(1) TASK COMMITTEE ON PLANNING FOR SUSTAINABLE INFRASTRUCTURE (2010).

(2) Les valeurs indiquées sont calculées après déduction de l'amortissement.

(3) Note du traducteur : il s'agit de l'agence nationale des statistiques.

plus de la moitié de l'ensemble des actifs non financiers gérés par le gouvernement du Canada. La valeur par habitant des actifs non financiers des gouvernements locaux était de 10 960 CAD en 2011, à comparer aux 7 013 CAD de 1991 (somme corrigée de l'inflation), ce qui rend compte d'une croissance modeste des dépenses d'infrastructures publiques au cours de cette période de vingt ans.

Jusqu'à récemment, les subventions fédérales canadiennes aux municipalités, destinées aux investissements dans les infrastructures locales, ont été sporadiques. Le dernier cycle a commencé modestement en 1993⁽⁴⁾. Jusqu'à 2011-2012, il y avait trois programmes fédéraux distincts de financement des infrastructures locales :

- *Le fonds provenant de la taxe sur l'essence* : la moitié des revenus de la taxe fédérale de 0,10 CAD sur chaque litre d'essence vendu au Canada est envoyée aux municipalités pour être utilisée pour des investissements dans des projets écologiquement durables. En 2011-2012, ce fonds s'élevait à 2 206 milliards CAD.
- *Le fonds P3* : ce fonds est utilisé pour des projets d'investissements locaux impliquant des partenariats public-privé. Il est doté de 275 millions CAD.
- *Le fonds canadien pour la construction (Building Canada Fund)* : il s'agit d'un fonds fédéral pour les grands projets auprès duquel les gouvernements locaux peuvent formuler une demande de financement et par lequel les gouvernements provinciaux reçoivent divers

financements. Le fonds est doté de 974 millions CAD⁽⁵⁾.

La crise financière de 2008 a incité le gouvernement fédéral à considérer que l'octroi de fonds pour des investissements immédiats en infrastructures au niveau municipal était la meilleure façon d'organiser la nécessaire relance de l'économie. De nombreux éléments tendent à prouver que cette politique a atteint ses objectifs dans la mesure où elle a probablement permis de créer au moins 100 000 emplois nouveaux. Les conservateurs ont finalement rendu permanent le principal programme fédéral de soutien aux infrastructures et l'ont même renforcé (programme initialement lancé par les gouvernements libéraux). Le budget fédéral de 2013-2014 a poursuivi cette tendance à l'augmentation des investissements fédéraux dans les infrastructures locales. Le budget a renouvelé les fonds pour les infrastructures qui allaient expirer, et ce pour dix années supplémentaires. Il s'agit d'une extension importante du financement fédéral comprenant une indexation de 2 % du programme de transferts provenant des fonds de la taxe fédérale sur l'essence. Dans le cadre de ce nouveau programme renforcé d'investissement, le gouvernement fédéral s'est engagé à déboursier 5 milliards CAD par an pour les infrastructures des collectivités locales sur une période d'au moins dix ans, dont plus de la moitié déboursée à travers des programmes de transferts permanents et flexibles. L'investissement fédéral représente environ un tiers du budget des infrastructures municipales. Le budget fédéral de 2013-2014 a renouvelé le *fonds P3* et le *Building Canada Fund* pour les dix prochaines années⁽⁶⁾.

TABLEAU 3.1
Dépenses d'infrastructure des gouvernements locaux en Amérique du Nord

	Canada	U.S.A.
Population	33 115 000	301 300 000
Monnaies	CAD	USD
Dépenses totales	69 305 803	697 683 221
Dépenses générales/courantes	52 086 289	415 365 064
Dépenses d'investissement/infrastructure	17 219 514	90 884 506

(4) BOJORQUEZ *et al.* (2009), p. 440.

(5) CANADA OFFICE OF PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER (2013).

(6) <http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/chap3-3-eng.html>.

	Canada	U.S.A.
Transports urbains (autoroutes, routes, rues)		
Dépenses générales/courantes	9 953 663	35 355 884
Dépenses d'investissement/infrastructure	5 618 756	14 746 489
Transports en commun		
Dépenses générales/courantes	2 408 281	35 608 210
Dépenses d'investissement/infrastructure	358 417	Non disponible
Assainissement		
Dépenses générales/courantes	4 206 140	37 237 345
Dépenses d'investissement/infrastructure	2 337 332	15 139 019
Ramassage des déchets solides		
Dépenses générales/courantes	2 932 499	14 570 257
Dépenses d'investissement/infrastructure	568 930	1 346 672
Adduction d'eau		
Dépenses générales/courantes	4 594 728	49 140 868
Dépenses d'investissement/infrastructure	2 395 327	Non disponible
Fourniture d'électricité/gaz	Non disponible	67 437 167

Sources : Bureau du recensement des États-Unis (*US Census Bureau*), Recensement des gouvernements (*Census of Governments*) et *Statistique Canada*.

Remarque : les services locaux sont inclus dans chaque catégorie, la définition de chaque catégorie et la délimitation des dépenses générales/courantes et des dépenses d'investissement/infrastructure peuvent varier de manière significative entre les deux pays, et la désagrégation des données pour les collectivités locales est impossible. Les auteurs mettent en garde contre les comparaisons des différents niveaux de dépenses entre les deux pays. Les comparaisons sont plus appropriées au sein des pays, entre les catégories.

En comparaison, les dépenses d'investissement en infrastructure effectuées par le gouvernement fédéral s'élèvent à près de 91 milliards USD, soit environ 13 % des dépenses locales totales des États-Unis. Cependant, la plupart des dépenses locales dédiées aux infrastructures interviennent en dehors des catégories dites des dépenses d'investissement en infrastructure utilisées par l'*US Census Bureau*. En 2006-2007, les investissements significatifs dans les infrastructures, y compris les dépenses d'investissement en infrastructure, ont été effectués dans les domaines des transports de surface (50 milliards USD, soit 7 % des dépenses totales), les transports en commun (35 milliards USD, soit 5 %), l'eau (49 milliards USD, soit 7 %), l'assainissement (52 milliards USD, soit 8 %), la gestion des déchets solides (16 milliards USD, soit 2 %) et, enfin, les autres services et entreprises publics

(100 milliards USD, soit 14 %⁽⁷⁾). Le Bureau du budget du Congrès des États-Unis (*US Congressional Budget Office – CBO*) estime que le pourcentage du total des dépenses d'investissement en infrastructure à environ la moitié du total des dépenses. Le *CBO* estime également que les gouvernements locaux et les États fédérés sont responsables d'environ les trois quarts de l'ensemble des investissements en infrastructure, et le gouvernement fédéral est responsable du quart restant. Au cours des dernières années, ni ce montant total des dépenses ajustées par rapport à l'inflation, ni leur composition ont beaucoup varié. Compte tenu de la hausse des coûts d'entretien et de construction des infrastructures, il est en réalité préoccupant de constater que les niveaux des dépenses actuelles ne suivent pas les demandes et besoins.

(7) Voy. <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/119xx/doc11940/11-17-infrastructure.pdf>.

Les transports en commun

Les gouvernements locaux et les États fédérés/provinces nord-américains détiennent les principales compétences et responsabilités en matière de voirie, de transports en commun et d'infrastructures de transport, mais les gouvernements fédéraux de ces deux pays jouent souvent un rôle important dans les questions financières. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a souvent la prééminence dans les projets et planifications de type multijuridictionnel. Bien que ce rôle du gouvernement fédéral des États-Unis ait changé au cours du siècle passé, il inclut actuellement les investissements dans les nouvelles infrastructures, la maintenance des infrastructures de transport existantes et la coordination régionale et multijuridictionnelle. Au Canada, ces fonctions sont généralement effectuées par les gouvernements provinciaux. Aucun niveau de gouvernement n'a la capacité financière de prendre en charge la gamme complète des besoins en matière de transports, ce qui entraîne une « gouvernance intergouvernementale » (entre niveaux de gouvernements) à l'échelle nationale avec des structures de financement correspondantes. Cependant, en partie en raison de la complexité de ces dispositifs, aucun des deux pays n'a une politique d'ensemble cohérente ou un plan national pour les transports.

Transport de surface (routes, autoroutes, ponts)

Au Canada, les autoroutes sont de la compétence du niveau provincial, et il n'y a pas d'équivalent canadien au réseau des autoroutes inter-États (*Interstate Highway System*) des États-Unis, ni

aucune présence fédérale régulière dans la construction et l'entretien des voies rapides urbaines (*urban express ways*). La plupart des routes et des ponts du Canada sont détenus et gérés par les gouvernements locaux. Par exemple, dans la province la plus peuplée, l'Ontario, « les municipalités sont responsables de plus de 140 000 kilomètres de routes et de plus de 15 000 ponts et fossés. En comparaison, le réseau des autoroutes provinciales comprend 16 000 kilomètres de routes et 4 750 de ponts et fossés⁽⁸⁾ ». La planification du transport pour toutes les grandes villes du Canada doit impliquer le gouvernement provincial adéquat. L'importance des gouvernements municipaux est encore plus marquée dans les zones urbaines, avec comme seules exceptions les autoroutes provinciales et les principales voies rapides.

Au Canada, les seules voies rapides urbaines détenues et exploitées par une municipalité sont celles de la Don Valley et de Gardiner and Allen à Toronto, celles de Lincoln et de Red Hill Valley à Hamilton et l'EC Row Express Way à Windsor, toutes situées dans la province de l'Ontario.

La plupart des voies urbaines et des ponts au Canada sont financés, construits et entretenus par les municipalités ; les États fédérés ou les provinces fournissent une aide financière minimale. *Statistique Canada* a analysé, de 1988 à 2008⁽⁹⁾, les dépenses des collectivités locales concernant les routes. Les données indiquent que les dépenses d'investissement ont commencé à augmenter de façon spectaculaire à partir de 2005, année où le gouvernement fédéral a adopté une politique de partage des revenus de la taxe sur l'essence avec les collectivités locales (voy. encadré 3.1).

(8) ONTARIO PROVINCIAL-MUNICIPAL ROADS AND BRIDGES STEERING COMMITTEE (2012), p. 4.

(9) STATISTIQUE CANADA, 385-0024.

Encadré 3.1 – Transports de surface au Canada.**Les voies rapides urbaines à Toronto (Ontario)**

En 1993, le Premier ministre de l'Ontario de l'époque a annoncé que, pour aider à réduire les embouteillages sur les routes de Toronto, un partenariat public-privé construirait une nouvelle autoroute est-ouest autour de la partie Nord de Toronto (autoroute 407), financée par les péages. En 1994, le gouvernement de l'Ontario a annoncé que la société *Canadian Highways International Corporation* avait remporté le contrat pour construire et développer cette nouvelle route. En 1996, la première tranche de la route était terminée et, en 1997, un nouveau système de transpondeur et d'imagerie photo permettait aux passagers de payer automatiquement sans avoir recours aux postes de péage. Le gouvernement provincial progressiste-conservateur a entièrement privatisé l'autoroute en 1999, mais, en 2011, le gouvernement libéral a annoncé une expansion vers l'est de la voie pour 2020, et que celle-ci resterait du domaine de la propriété publique.

L'autoroute Gardiner, à Toronto, offre un autre exemple de problème d'infrastructure routière concernant un gouvernement local au Canada. L'actuelle structure bâtie nécessite une refonte complète, et sa situation est difficile car elle sépare le centre-ville de Toronto du secteur riverain du lac Ontario. Toronto est confronté à deux options : la démolir ou l'enterrer, mais les deux options sont coûteuses et auraient des implications importantes pour le centre-ville de Toronto.

Les infrastructures pour véhicules électriques à Vancouver (Colombie-Britannique)

La ville de Vancouver mène une expérimentation locale pour les infrastructures de recharge des véhicules électriques afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), d'augmenter l'efficacité du réseau électrique et d'intégrer les énergies renouvelables. La ville prendra donc à bail 4 véhicules électriques avant commercialisation pour tester quelque 70 stations de recharge qui seront installées et ensuite vérifiées au travers d'un système complet de tests. Les stations seront installées dans les zones résidentielles, les grands bassins d'emplois, les garages et les sites publics tels que les supermarchés et lieux de divertissement. Des stations de recharge des niveaux 1 (110 V) et 2 (220 V) seront installées pour tester toute une gamme de recharges différentes et permettront des temps de recharge de respectivement 12-14 heures ou 6-8 heures. Au cours de la période d'expérimentation, la ville évaluera un projet de lignes directrices canadiennes pour les infrastructures de recharge, ainsi qu'un projet de nouvelles normes de construction et de nouvelles normes d'électricité pour les infrastructures de recharge. La ville devra également identifier et analyser les impacts et opportunités qui en découleront pour les compagnies d'électricité. Si le test est prometteur, la ville installera au moins 250 stations de recharge supplémentaires d'ici à 2020, ce qui pourrait réduire les émissions de GES d'environ 400 tonnes de CO₂ (d'équivalents de dioxyde de carbone) par an. Cet essai sur le terrain fait partie d'un test à l'échelle provinciale qui est hautement intégré et lié aux efforts nationaux ainsi qu'au programme d'infrastructures de recharge des véhicules électriques du gouvernement fédéral américain.

Sources : <http://news.ontario.ca/mto/en/2011/03/highway-407-east-extension-to-be-completed-by-2020.html> ;

http://www.waterfrontoronto.ca/explore_projects2/the_gardiner_expressway/the_gardiner_ea_terms_of_reference.

Selon les politiques financières de chaque municipalité, les coûts d'investissement sont payés par diverses combinaisons de réserves accumulées et d'emprunts à long terme. Beaucoup de nouvelles routes municipales, cependant, sont construites

grâce à des partenariats public-privé. Aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, la plupart des nouvelles zones suburbaines sont construites par des promoteurs à la suite d'un accord avec la municipalité concernée. Ces accords exigent généralement

des promoteurs qu'ils construisent les infrastructures publiques (routes, réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement) et, lorsque le projet immobilier touche à sa fin, qu'ils donnent la propriété de ces infrastructures à la municipalité. Il n'existe pas de données nationales sur la valeur de ces réseaux d'infrastructures réalisés par les promoteurs.

Contrairement au Canada, les États-Unis disposent d'un vaste réseau fédéral d'autoroutes inter-États (*Interstate Highway System*) et d'une plus grande responsabilité partagée pour le transport de surface. Les gouvernements locaux, fédérés et fédéral jouent toute une variété de rôles, depuis la collecte des recettes jusqu'aux dépenses, pour la construction et l'exploitation des systèmes de transport⁽¹⁰⁾.

Comme au Canada, la plupart des routes locales aux États-Unis relèvent de la compétence des collectivités locales⁽¹¹⁾. Cependant, alors que les gouvernements locaux détiennent la plus grande part de l'autorité en la matière, le financement provient principalement d'autres sources, comme les autorités ou organismes de planification des États fédérés, les métropoles ou les régions. Cela débouche sur un système hybride où l'autorité locale est fortement interconnectée avec le « système intergouvernemental » interne des États-Unis, c'est-à-dire les relations entre l'État fédéral et les autres niveaux *infra* de gouvernement. Les recherches conduites par la *National League of Cities (NLC)* montrent que les gouvernements locaux ont la responsabilité exclusive ou partagée pour les routes, les rues, les ponts et l'éclairage. Ainsi, 56 % des gouvernements locaux déclarent qu'ils partagent la responsabilité fonctionnelle de ces services avec d'autres gouvernements locaux, les États fédérés et le gouvernement fédéral⁽¹²⁾. Dans le cas des villes, 88 % des gouvernements

locaux déclarent qu'ils ont la responsabilité première en ce qui concerne les routes et ponts dans leur juridiction⁽¹³⁾.

Dans les régions métropolitaines, trois entités exercent une influence sur les dépenses fédérales et la mise en œuvre des projets : 1° les organismes publics de transport ; 2° les opérateurs de transport (agences de transport), et 3° les organisations métropolitaines de planification (OMP, *MPO* en anglais), exigées par le *Federal-Aid Highway Act*, loi de 1962, qui stipule que, dans toute zone urbanisée de plus de 50 000 habitants, une OMP doit être mise en place. Ces OMP sont principalement composées de représentants des collectivités locales issus de la région en question et jouissent de l'autonomie de prise de décision quand il s'agit de la planification des transports et de l'allocation des fonds fédéraux pour les régions métropolitaines. En revanche, les comtés et les petites villes situés en dehors des zones urbaines des États-Unis participent à des organismes régionaux de planification des transports créés par l'État.

Les autorités locales ont la possibilité de sélectionner des projets pour leur région à l'aide des fonds fédéraux, mais cela varie d'un État fédéré à l'autre, certains États accordant aux OMP des pouvoirs accrus⁽¹⁴⁾. La loi fédérale actuelle oblige à ce que les États fédérés et les gouvernements locaux réalisent des plans d'amélioration des transports (PAT, *TIP* en anglais) pour recevoir des fonds fédéraux. Dans ce contexte, les gouvernements locaux jouent un rôle clé en assurant la participation des citoyens afin de recueillir leurs demandes (besoins et priorités) pour sélectionner les projets. Les collectivités locales assument également les responsabilités en ce qui concerne le développement du projet et sa construction.

(10) GIFFORD (2012), pp. 594-623.

(11) Dans les États de Virginie, du Delaware, de Caroline du Nord et de Virginie-Occidentale, les routes (locales) des *counties* sont du ressort de chaque service de transport des États fédérés (Department of Transportation – DOT). Voy. p. 1, fig. 1, de : http://www.virginiadot.org/business/resources/local_assistance/GMU_Devolution_Study_Final.pdf et également une étude plus ancienne qui mentionne l'Alaska qui aurait également cette structure : <http://ntl.bts.gov/lib/37000/37000/37019/98-r29.pdf> for more history.

(12) HOENE *et al.* (2012).

(13) NATIONAL LEAGUE OF CITIES (2012).

(14) SHOUP et LANG (2011), p. 46.

En termes de modèles de gouvernance, les gouvernements de l'État fédéral, des États fédérés, des métropoles et des collectivités locales s'entremêlent dans des systèmes de gouvernance des transports. Ces modes sont en grande partie dictés par des questions de densités de population, de distances géographiques et d'importance dans les financements nécessaires. Le mode de gouvernance prédominant dans les zones métropolitaines et urbanisées est une autorité quasi publique/quasi privée qui régit la prestation de services sous la conduite de l'État fédéral et de l'État fédéré concerné, les besoins de financement étant pris en charge de ces mêmes État fédéral et État fédéré avec des degrés divers de participation, par les autorités locales, dans la définition des plans de transport. Pour les gouvernements locaux plus petits et ruraux, le système de gouvernance des transports repose généralement sur les comtés ou le service (*department*) des transports de l'État fédéré concerné. Plus récemment, les partenariats public-privé (PPP, désormais appelés P3 dans les deux pays) ont été utilisés comme un moyen de réduire les dépenses du secteur public dans la construction, l'exploitation et la maintenance des installations routières. Les PPP sont discutés ci-dessous comme modèle de financement innovant.

Les financements issus des gouvernements locaux comptent pour un tiers du financement total des transports de surface des États-Unis. Cette partition financière des gouvernements locaux regroupe aussi bien les sources de financement traditionnelles et directes que les plus innovantes. Ces dernières incluent l'appropriation du fonds général, l'émission d'obligations (dettes en capital), les revenus de placement, les taxes sur les carburants et les véhicules, et d'autres taxes et redevances (y compris les expériences en matière de tarification anti-embouteillage : paiement d'une taxe pour aller en centre-ville avec son véhicule personnel), les taxes d'hôtel

ou de location de voitures qui sont dirigées vers le transport⁽¹⁵⁾, les taxes foncières et les péages⁽¹⁶⁾. De toutes ces sources, l'appropriation du fonds général représente la plus importante. Du fait des coupes budgétaires récentes concernant aussi bien l'État fédéral que les États fédérés, un nombre croissant de comtés et municipalités adoptent de nouvelles taxes pour générer les revenus nécessaires pour les transports. Ces nouvelles taxes « exigent souvent des référendums locaux et ont pour conséquence d'augmenter les taxes locales sur les ventes qui peuvent être exploitées comme garantie pour emprunter sur le marché des obligations municipales⁽¹⁷⁾ ».

Une innovation de financement couramment utilisée dans le domaine des transports est l'émission d'obligations pour payer les investissements de transport de plus grande ampleur, qui sont remboursées au fil du temps en utilisant des sources de revenus existantes ou de nouvelles qui sont souvent augmentées du fait des investissements. Ce mode de financement est plus couramment appliqué à des projets ponctuels qu'à des programmes de transport multiprojets. L'autorisation du gouvernement de l'État fédéré est souvent nécessaire pour que les gouvernements locaux puissent avoir recours au financement par la dette⁽¹⁸⁾.

Plus récemment, les partenariats public-privé et les banques municipales d'infrastructure ont été utilisées comme moyens de réduire les coûts du secteur public et de tirer profit du capital du secteur privé pour construire, exploiter et entretenir les installations dans le domaine des transports. Ces nouvelles stratégies de financement combinent les investissements et l'équilibre du public et du privé, permettent généralement aux opérateurs du secteur privé de financer et maintenir des systèmes de transport en se finançant sur les frais d'utilisation et, dans le cas de partenariats public-privé, sont supposées aider

(15) AASHTO (2012).

(16) Liste issue de : <http://utcm.tamu.edu/tfo/highway/> ; pour une description plus approfondie de chaque taxe, voy. également : <http://utcm.tamu.edu/tfo/highway/summary.stm>.

(17) *Ibid.*

(18) Cette description utilise les informations issues de : <http://utcm.tamu.edu/tfo/highway/summary.stm#if>.

à accélérer la réalisation du projet. Le ministère des Transports des États-Unis, le *Department of Transportation Federal Highway Administration (FHWA)*, rapporte que 23 États américains et un territoire

américain ont adopté des lois qui permettent aux gouvernements locaux d'utiliser ces approches pour le développement des infrastructures de transport (voy. encadré 3.2).

Encadré 3.2 – Partenariat public-privé dans les transports aux États-Unis.

La ville de Reno (Nevada) a émis 111,5 millions USD en obligations, qui sont garanties par les taxes sur les nuits d'hôtel et les ventes, afin de compléter le projet *Reno Transportation Rail Access Corridor (ReTRAC)*. Le PPP a engagé Reno dans la recherche de partenariats pour compléter le projet. Au lieu d'utiliser le modèle traditionnel de PPP de conception-soumission-construction, il y avait environ dix-huit mois calendaires prévus pour la conception-construction du PPP et faire des économies, dix-huit mois pendant lesquels, en lien avec un groupe de travail de la ville, le secteur privé était responsable de la conception et de la construction. La construction du projet a débuté en 2002 et s'est terminée en 2006, et Reno a remboursé le prêt de 50,5 millions USD avec intérêts en mai 2006.

Le Service des chaussées et de l'assainissement (*Department of Streets and Sanitation*) de la ville de Chicago (Illinois) exploitait et entretenait le pont Skyway Bridge correspondant à une route à péage de 7,8 miles (12,5 km) construit en 1958 pour connecter la Dan Ryan Expressway à la Indiana Toll Road. En 2005, la ville de Chicago a mis à bail les opérations et l'entretien du pont à la *Skyway Concession Company (SCC)* pour quatre-vingt-dix-neuf ans. Le bail d'exploitation a fourni à la ville 1,83 milliard USD tandis que la SCC a profité de son droit sur les péages et sur les revenus de la concession tout en assurant la responsabilité de tous les coûts. Cet accord entre la SCC et la ville de Chicago a été la première privatisation d'une route à péage déjà existante aux États-Unis.

Sources : http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/nv_retrac.htm ; <https://www.reno.gov/modules/showdocument.aspx?documentid=6840> ; <http://www.chicagoskyway.org/> ; http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/il_chicago_skyway.htm.

Les transports en commun en zones urbaines (bus, rail)

Comme pour les routes, il n'y a pas de programme fédéral du gouvernement canadien dédié aux transports urbains, même si le gouvernement fédéral finance des investissements précis dans ce domaine à travers ses récents programmes d'infrastructures⁽¹⁹⁾. Toutes les provinces fournissent, d'une manière ou d'une autre, des financements pour les investissements dans les infrastructures de transport (qui peuvent inclure l'achat de nouveaux autobus) mais, quelles que soient les formules, celles-ci varient considérablement d'une province à l'autre. À Toronto, Montréal et Vancouver,

les systèmes de transport ferroviaire de banlieue sont la propriété d'agences de la province qui les exploitent⁽²⁰⁾. *TransLink*, l'agence basée à Vancouver, possède et exploite également le réseau de bus de la ville. À Montréal et Toronto, les réseaux de bus et métro sont détenus et exploités par des entités municipales spéciales, mais les conseils municipaux de ces villes ont, dans les faits, le contrôle et la responsabilité ultime de leur performance. Ottawa, Calgary et Edmonton ont chacun, sous une forme ou une autre, un « train léger » (*light rail transit*) en plus d'un vaste réseau de bus. Les autres villes canadiennes fournissent seulement un système de réseau de bus (voy. encadré 3.3).

(19) Pour un plaidoyer récent en faveur d'une participation plus systématique du gouvernement fédéral, voy. HJARTARSON *et al.* (2011), publié sur : <http://www.mowatcentre.ca/research-topic-mowat.php?mowatResearchID=38>.

(20) Pour plus de détails, voy. SANCTON (2011), p. 54 et pp. 60-61.

Encadré 3.3 – Les transports en commun au Canada.

TransLink à Vancouver (Colombie-Britannique)

Le nom officiel de *TransLink* est *South Coast British Columbia Transportation Authority*. Cet organisme est chargé de superviser les routes et les transports publics dans la région métropolitaine de Vancouver. Depuis 2007, il a été dirigé par un conseil d'administration de 9 administrateurs choisis par le conseil des maires sur le transport régional sur un panel de 15 personnes nommées par le gouvernement provincial et certaines organisations locales, comme la *Vancouver Board of Trade* (chambre du commerce de Vancouver). Le conseil comprend les maires des 21 municipalités et le chef d'une Première Nation*, desservies par le réseau de transports. Chaque maire et le chef ont un droit de vote pour chaque groupe de 20 000 personnes qu'il ou elle représente. Le conseil d'administration est chargé de l'exploitation du réseau dans son ensemble, mais le conseil des maires doit approuver les plans de transport, les financements municipaux et les emprunts. En plus du tirage sur les fonds locaux, *TransLink* lui-même dispose d'un accès direct aux fonds régionaux issus des taxes sur les parcs de stationnement et la vente d'essence.

Le projet Yards at Fort Rouge (Winnipeg)

La ville de Winnipeg travaille en partenariat avec une société privée de développement, *GEM Equities Inc.*, pour mettre au point le premier projet de conception lié aux transports (*Transit Oriented Design – TOD*) de l'agglomération, ce projet concernant la modification d'une ancienne voie ferrée située à proximité du centre-ville de Winnipeg et adjacente à une nouvelle route de la ville, *South-West Transit Corridor*. La composante « transport durable » de ce projet nécessitera la construction d'une nouvelle gare de transit, de routes d'accès et de voies de transport en commun. Ce projet comprendra également l'installation d'un système géothermique pour chauffer et climatiser la nouvelle gare de transit et plus de 305 000 m² d'espace résidentiel. Le chantier de ce projet de 900 unités à réaffecter se trouve sur une ancienne friche industrielle adjacente à la nouvelle ligne de transport en commun dédiée de la ville et disposera de stations à chaque extrémité du projet. Dans le cadre de ses plans de développement, *GEM Equities Inc.* construira la gare de transit (*New Jubilee Transit Station*) – avec de nouvelles chaussées réservées aux piétons et aux cyclistes, permettant l'accès à leurs résidences – ainsi que les stations de transport en commun et les voies spéciales pour accéder à la *Winnipeg Transport Pathway* adjacente. Il est prévu que le projet *Yards at Fort Rouge* conduira à une réduction de 13,21 % du nombre de kilomètres parcourus par les véhicules (6 714 240 km).

* « Premières Nations » est le terme communément utilisé au Canada pour désigner les Indiens habitant au Canada, qu'ils soient sous statut ou hors statut, en vertu de la loi sur les Indiens de 1876. Bien que l'expression « Premières Nations » soit largement utilisée, aucune définition légale n'existe. Mais la Constitution canadienne reconnaît trois groupes de peuples autochtones : les Indiens, les Métis et les Inuits. Il s'agit de trois peuples distincts ayant des patrimoines, des langues, des pratiques culturelles et des croyances qui leur sont propres. Voy., pour plus de détails, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014642/1100100014643>.

Comme pour les routes, les investissements dans les transports en commun au Canada ont augmenté considérablement depuis 2005, dans le cadre du partage des revenus des taxes fédérales sur l'essence et d'autres programmes fédéraux destinés aux infrastructures. Pour Toronto, le gouvernement fédéral s'est engagé sur

5 milliards CAD en fonds d'investissement pour les transports et le gouvernement provincial, sur 11,5 milliards CAD. La disponibilité de nouveaux fonds a suscité un débat politique sur les types d'investissements qui sont nécessaires pour améliorer les transports en commun et réduire la congestion du trafic⁽²¹⁾. Certains plaident

(21) Pour un compte rendu des premiers éléments de ce débat, voy. HORAK (2012), pp. 234-238. Un rapport du gouvernement américain de la *Federal Highway Administration* se réfère à l'autoroute 401 de Toronto

pour plus de métros, d'autres pour de nouveaux « trains légers » (*light rail transit – LRT*), afin de remplacer les autobus et les tramways existants. Le plan le plus complet de transports en commun de toute la région a été élaboré par *Metrolinx*, un organisme du gouvernement de l'Ontario. Le plan met l'accent sur le *LRT* plutôt que sur le métro, en partie parce que le *LRT* est moins cher. Mais même ce plan moins onéreux nécessite environ 34 milliards CAD, c'est-à-dire plus que les sommes sur lesquelles les gouvernements fédéral et provincial se sont déjà engagés. Savoir comment ces fonds seront générés est une autre source de débats et de conflits politiques. Voici les principales options.

- Une *taxe régionale sur les ventes*. Une telle taxe couvrant une superficie plus

petite qu'une province n'existe actuellement pas au Canada.

- Un *prélèvement sur les espaces de stationnement*. On pourrait prévoir que les propriétaires de parcs de stationnement paient environ 1 CAD par jour et par place de stationnement.
- Une *taxe régionale sur les carburants*.
- Des *péages* sur les voies réservées aux véhicules à occupation multiple (VOM) des grandes autoroutes : à imputer uniquement aux véhicules à passager unique⁽²²⁾.

Ces sources de revenus pourraient, bien sûr, être complétées par des revenus provenant des sources de revenus déjà existantes issues des gouvernements provinciaux et/ou municipaux.

TABLEAU 3.2
Comparaison du prix des transports entre New York et Montréal

Sociétés de transport	Prix de base*	Prix réduit*	Pass mensuel illimité*	Pass mensuel illimité à prix réduit*
New York City Metropolitan Transit Authority (MTA)	USD 2,50 CAD 2,56	USD 1,25 CAD 1,28	USD 112,00 CAD 114,51	N C
Société de transport de Montréal (STM)	CAD 3,00 USD 2,93	CAD 2,00 USD 1,96	CAD 77,00 USD 75,31	CAD 45,00 USD 44,01

*Tarif annoncé pour 2013. Taux de change des devises : 1 USD = 1,0224 CAD, avril 2013. Éligibilité aux tarifs réduits : pour New York, les clients qui sont âgés de 65 ans ou plus, ou ceux qui souffrent d'un handicap ; pour Montréal, ceux âgés de 6 à 17 ans et de 65 ans et plus pour le tarif de base, mais le tarif réduit mensuel inclut également les clients âgés de 18 à 25 ans.

De nombreux réseaux de transport aux États-Unis sont exploités par des entités distinctes. Selon les recherches de la *National League of Cities (NLC)*, la responsabilité principale en incombe aux autorités régionales ou spéciales (39 %), mais il est fréquent que les villes détiennent cette responsabilité (32 % des collectivités locales signalent que les villes en ont la principale responsabilité⁽²³⁾). En 2009, le transport public aux États-Unis était fourni par 7 960 organisations différentes, allant des grands systèmes multimodaux

jusqu'au service assuré par un seul véhicule⁽²⁴⁾. La plus grande agence de transport, *Metropolitan Transit Agency*, de la ville de New York transportait des passagers pour 3,2 milliards de voyages et 11,9 milliards de miles (19,15 milliards km). Les réseaux de Chicago, Los Angeles et Washington (DC) sont les trois autres plus importants du pays. En 2008, il y avait 667 organismes publics concernés par l'exploitation des transports dans les zones urbanisées et 1 396 dans les zones rurales⁽²⁵⁾.

comme étant « l'autoroute la plus utilisée de l'Amérique du Nord ». Voy. également : http://international.fhwa.dot.gov/pubs/pl07027/llcp_07_02.cfm.

(22) TORONTO REGION BOARD OF TRADE (2013).

(23) NATIONAL LEAGUE OF CITIES (2012).

(24) AMERICAN PUBLIC TRANSPORTATION ASSOCIATION (2011), p. 7, et voy. http://www.apta.com/resources/statistics/Documents/FactBook/APTA_2011_Fact_Book.pdf.

(25) Voy. *Status of the Nation's Highways, Bridges, and Transit: Conditions & Performance* (2010) et <http://www.fhwa.dot.gov/policy/2010cpr/execsum.htm#c2t>.

Le modèle de gouvernance des transports aux États-Unis est caractérisé par un mélange d'organismes publics locaux et d'autorités spéciales. « La plupart des systèmes de transport public sont autonomes, il s'agit d'entités autonomes ayant une certaine forme de structure de gouvernement local ou régional. La plupart de ces entités ont leur propre conseil d'administration et fonctionnent comme des entreprises quasi privées. Une grande partie des budgets des agences de transport est assurée par des sources de revenus dédiés qui, en comparaison avec de nombreuses industries, sont stables et comprennent une combinaison de sources locales, fédérées et fédérales⁽²⁶⁾. » Par exemple, les États-Unis ont récemment adopté une loi fédérale des transports (« Aller de l'avant pour le progrès au XXI^e siècle », *MAP-21* selon le sigle en anglais) qui autorise un nouveau programme fédéral de transports publics de 10,6 milliards USD en 2013 et de 10,7 milliards USD en 2014. Cependant, la majorité des transports en commun est fournie par les agences locales.

Le financement des réseaux de transport aux États-Unis est traditionnellement basé sur plusieurs sources de financement. Les deux plus importantes sont les tarifs et les subventions gouvernementales. Cependant, pour la plupart des autorités publiques de transport, les recettes tarifaires ne couvrent généralement pas la totalité des coûts d'utilisation et de maintenance du fait du nombre des passagers et des distances parcourues.

En conséquence, les subventions gouvernementales (ressources non tarifaires telles que les impôts locaux ou les transferts en provenance d'autres niveaux de gouvernement) représentent la source de financement utilisée pour compenser la différence. Les taxes locales et régionales sur les ventes sont également une source couramment utilisée pour financer les transports en commun au niveau local⁽²⁷⁾. En outre, une quantité limitée de revenus peut provenir de la publicité, de la mise en valeur des terres, des revenus des magasins et des ventes, des frais de stationnement, des baux consentis dans les passages souterrains et des droits de passage pour installer des lignes de communication à fibre optique.

Les gouvernements locaux reçoivent donc de l'aide pour financer les réseaux de transport. En 2009, le gouvernement fédéral a fourni 42 % du financement de ces infrastructures, tandis que les gouvernements des États fédérés en ont fourni 14 % alors que les gouvernements locaux et les ressources directement issues des transports en fournissaient 44 %⁽²⁸⁾. Les modes de financement sont similaires à ceux utilisés pour les routes. Les réseaux de transports des États-Unis ont différentes sources de financement pour les investissements : les obligations exonérées d'impôt, les obligations imposables, les fonds propres des investisseurs, les revenus des ventes et des loyers, les produits financiers des banques commerciales et les ressources gouvernementales (voy. encadré 3.4).

(26) AMERICAN PUBLIC TRANSPORTATION ASSOCIATION (2011), p. 2.

(27) AMERICAN PUBLIC TRANSPORTATION ASSOCIATION (2011), p. 4.

(28) AMERICAN PUBLIC TRANSPORTATION ASSOCIATION (2011), p. 11.

Encadré 3.4 – Les stratégies de financement des transports aux États-Unis.

Au-delà des recettes tarifaires, **les taxes sur les ventes** sont la source la plus courante de financement pour les services de transport en commun locaux et régionaux. Les programmes de transports réalisés à l'aide de cette stratégie comprennent le *Regional Transportation District*, à Denver (Colorado) ; le *Capital Metro*, à Austin (Texas) ; l'*Athens Transit*, dans le comté d'Athens (Géorgie) ; le *Park City*, dans l'Utah, et le *TransNet* à San Diego (Californie).

Les charges sociales sont parfois retenues sur la masse salariale auprès des employeurs dans une juridiction déterminée. Bien que celles-ci puissent être prélevées au sein de la région administrative en charge des transports (*transit district*) afin de générer des revenus, une agence de recettes de l'État fédéré peut les administrer au nom de cette région administrative chargée des transports comme à Portland (Oregon) ou comme l'Autorité de transit de River City, à Louisville (Kentucky).

Les districts de développement des transports (districts), définis comme des découpages administratifs, représentent une forme d'amélioration des services de transport du district grâce à la levée de fonds spécifiquement dédiés à l'amélioration des transports par l'intermédiaire d'émission d'obligations qui sont généralement garanties par l'augmentation des taxes, ou par des taxes sur les ventes comme dans la ville de Lenexa (Kansas), dans le comté de Knox (Tennessee) et à Kansas City (Kansas).

Les partenariats public-privé sont de plus en plus fréquemment utilisés dans le financement des programmes de transport public américains, par exemple le *Eagle PPP* à Denver (Colorado) ; le *Metro Transit* à Minneapolis (Minnesota) ; le *Portland Metropolitan Area Express (MAX)* à Portland (Oregon), et le *Bay Area Rapid Transit – Oakland Airport Connector* en Californie.

Dallas Area Rapid Transit, à Dallas et Fort Worth (Texas)

Le *Dallas Area Rapid Transit (DART)* est une autorité régionale de transport en commun dans la région de Dallas-Fort Worth. Le système connecte Dallas et 12 villes environnantes à *DART Rail*, au *Trinity Railway Express (TRE)* et aux services de bus, couvrant une zone de service de plus de 1 126 km² et desservant plus de 220 000 passagers par jour. *DART* a été décidé par les électeurs en 1983 et financé par une taxe locale d'un centime sur les ventes. Les autres sources de financement proviennent des fonds fédéraux, des revenus d'investissement, des recettes tarifaires et des financements à court et long terme. Le programme *DART* gère également les voies réservées aux véhicules à occupation multiple de la région ainsi que les services de transport adaptés à ceux qui sont à mobilité réduite. Ce programme est mis en œuvre en partenariat avec la *Fort Worth Transportation Authority* pour opérer conjointement et gérer le *TRE* qui relie les centres-villes de Dallas et de Fort Worth à l'aéroport international DFW. Dans le cadre de ce programme, il est prévu de prolonger les voies de près de 150 km en 2019. En outre, la flotte d'autobus de *DART* est actuellement en cours de transition vers le gaz naturel comprimé (GNC) qui participera à atteindre les objectifs de « ville propre » de la région.

Sources : <http://www.dart.org/> ; <http://www.dart.org/about/dartreferencebookapr12.pdf> ; <http://www.nctcog.org/trans/clean/cities/success/DARTSuccessStory.asp>.

Eau et assainissement

La fourniture des services d'eau et d'assainissement aux États-Unis et au Canada se fait surtout par le biais des gouvernements locaux. Aux États-Unis, en règle

générale, la prestation de services dans ce domaine est locale et les gouvernements de l'État fédéral et de l'État fédéré en question jouent un rôle important en termes de réglementation et, à un degré moindre, de financement. Au Canada, l'autorité sur les

réseaux d'eau et d'assainissement dépend en général du niveau provincial, mais la prestation de services dans ces domaines est assurée par les gouvernements locaux. Les réseaux aux États-Unis et au Canada sont souvent régis par des autorités multi- et subjuridictionnelles spéciales et des circonscriptions administratives (*districts*). Les mécanismes de financement comprennent une combinaison basée sur la tarification, les impôts locaux, le financement de la dette (en particulier pour les investissements en infrastructure), et le financement qui provient des provinces/États fédérés et de l'État fédéral. L'accès aux services de base dans les domaines de l'eau et de l'assainissement n'est pas un problème pour l'écrasante majorité des habitants des deux pays.

Les gouvernements locaux des États-Unis ont presque la responsabilité exclusive de l'assainissement et les gouvernements des niveaux fédéral et fédéré jouent un rôle réglementaire et financier. L'enquête menée par la *NLC* indique que les gouvernements municipaux sont les seuls fournisseurs d'eau, opérateurs de l'assainissement et de la captation des eaux usées. Les villes ont la responsabilité de 77 % des réseaux d'eau potable municipaux et de 79 % des systèmes d'assainissement⁽²⁹⁾. Un récent recensement sur les finances publiques des États fédérés et gouvernements locaux des années 2009 et 2010 a montré que les dépenses consacrées aux services publics concernant l'approvisionnement en eau et en gaz sont largement le fait des gouvernements locaux⁽³⁰⁾.

La plupart des réseaux d'adduction d'eau aux États-Unis sont de petite échelle (*community water systems*). L'*American Society of Civil Engineers' Infrastructure Report Card* a indiqué qu'aux États-Unis il y a environ 53 000 réseaux d'adduction d'eau, et que la grande majorité (83 %) desservent 3 300 personnes ou moins, seulement 9 % du total de la population américaine. En revanche, seulement 8 % de ces 53 000 réseaux d'adduction

d'eau de petite échelle desservent plus de 10 000 personnes et fournissent de l'eau à 81 % de la population concernée⁽³¹⁾.

Les services d'eau et d'assainissement des gouvernements locaux sont assujettis à la réglementation fédérale et à celle des États fédérés en matière de santé publique, de protection des ressources environnementales et de protection des droits des consommateurs. En outre, de nombreux États fédérés exigent des gouvernements locaux de protéger les bassins versants d'où ils approvisionnent les réseaux publics⁽³²⁾. Dans les régions plus rurales, il y a aussi des puits privés utilisés pour l'eau potable, et les départements de santé publique des gouvernements locaux, généralement au niveau des comtés, inspectent les puits et testent la qualité de l'eau. Aux États-Unis, 99 % de la population a accès à l'eau potable. Pour ce qui est du traitement des eaux usées, la responsabilité des gouvernements locaux pour les réseaux d'assainissement décentralisé, comme les fosses septiques, est souvent limitée à la délivrance de permis de construire et à de vagues inspections, les services de santé publique ne jouant un rôle effectif que lorsque des problèmes de santé publique apparaissent à cause, le plus souvent, de systèmes septiques défectueux.

Alors que les gouvernements locaux sont principalement responsables de la prestation des services d'eau, les modes de gouvernance varient considérablement d'un gouvernement local à l'autre, qu'il s'agisse des villes ou des comtés aussi bien que des entités locales spéciales en charge des services d'adduction d'eau et d'assainissement. L'augmentation des exigences réglementaires fédérales et la baisse des subventions fédérales ont rendu les coûts de fonctionnement des petits systèmes d'adduction et d'assainissement prohibitifs pour les gouvernements locaux les plus petits, ce qui entraîne un recours fréquent à des autorités *ad hoc* ou la vente des services d'eau au secteur privé ou à d'autres gouvernements locaux plus grands.

(29) NATIONAL LEAGUE OF CITIES (2012).

(30) BARNETT et VIDAL (2012), p. 4.

(31) <http://www.infrastructurereportcard.org/fact-sheet/drinking-water>.

(32) Cette discussion est issue de Hughes et Lawrence (2007).

La fixation des prix et la planification financière des services publics d'eau dépendent de la nature de l'acteur qui fournit l'infrastructure. Si l'infrastructure est fournie par le gouvernement local, les autorités locales détiennent en conséquence le pouvoir de déterminer les prix et de planifier. Si l'infrastructure est fournie par une autorité locale d'adduction d'eau et d'assainissement, ou par une commission ou une autorité ou un organisme communs à la suite d'un accord entre plusieurs autorités locales, ou par une entité métropolitaine (*district*) ou tout autre découpage administratif en charge de cette gestion des services d'eau, ces pouvoirs de fixation des prix et de planification financière dépendent généralement de conseils administratifs dont les membres sont des représentants désignés des institutions participantes. Enfin, dans certains *districts* (découpages administratifs) en charge de ces questions d'adduction d'eau et d'assainissement, un conseil d'administration composé de citoyens élus (citoyens résidant dans le *district*) est responsable de la gouvernance de ces services.

Le type d'autorité qui fournit les infrastructures de services d'eau engendre des répercussions sur le type de pouvoir des gouvernements locaux. Par exemple, si un(e) *district*/autorité spéciale à multi-compétence est en charge de la prestation des services d'eau, le pouvoir du gouvernement local concerné est limité par le nombre de ses agents locaux siégeant au

conseil d'administration. Toutefois, si, au lieu d'un(e) *district*/autorité spéciale, il existe un certain nombre de petit(e)s *districts*/entités en charge de l'eau au sein de la juridiction locale concernée, le gouvernement local aura probablement un plus grand pouvoir. Comme pour les transports aux États-Unis, le mode de gouvernance prédominant pour l'approvisionnement en eau est celui d'une autorité ou agence publique-privée. Il est important de noter que ce modèle est différent d'un partenariat public-privé, car le domaine de l'eau est essentiellement un monopole naturel qui est subventionné publiquement et réglementé comme une entreprise privée.

En termes de financement, les collectivités locales, les autorités ou les *districts* peuvent avoir le pouvoir de lever des impôts fonciers, d'émettre des obligations, de fixer le montant du prix de l'eau et des frais d'abonnement, d'imposer des études d'impact pour évaluer les coûts d'extension des réseaux, d'établir des accords de développement et de contribuer aux directives sur les investissements. Le gouvernement fédéral est un important bailleur de fonds en ce qui concerne les services locaux d'adduction d'eau. « Néanmoins, l'état physique d'un grand nombre des systèmes et réseaux de retraitement d'eau du pays est faible en raison d'un manque d'investissements dans les installations, l'équipement et les autres améliorations des infrastructures au cours des années écoulées⁽³³⁾ » (voy. encadré 3.5).

(33) <http://www.infrastructurereportcard.org/fact-sheet/wastewater>.

Encadré 3.5 – Adduction d’eau et assainissement aux États-Unis.**Les infrastructures de technologies vertes intégrées à Milwaukee (Wisconsin)**

Située près d’un des plus grands lacs d’eau douce du monde, la ville de Milwaukee est consciente de l’importance de maintenir et de protéger la qualité de ses ressources en eau et de réduire la diffusion des pollutions et les débordements d’eaux usées. En réponse à la réglementation fédérale concernant les pluies, la ville a adopté des stratégies vertes pour les infrastructures, stratégies qui répondent aux normes fédérales tout en améliorant la durabilité de ses installations. De plus, Milwaukee est l’une des premières villes à avoir adopté l’*Integrated Municipal Stormwater and Wastewater Planning Approach Frame* (Cadre municipal intégré d’approche planifiée pour la gestion des eaux pluviales et des eaux usées) mis en avant par l’Agence de protection de l’environnement (*Environmental Protection Agency*), qui vise à faciliter l’utilisation de technologies innovantes intégrées, telles que les infrastructures vertes pour la gestion des eaux noires, basées sur un processus qui isole préalablement les eaux usées et les eaux pluviales. Les collaborations à la fois entre les différents secteurs de la ville de Milwaukee et entre la ville et la région ont permis la mise en œuvre réussie, et sur la durée, de diverses solutions (infrastructures vertes) et de continuer à avancer dans cette direction.

Smart Technologies à Dubuque (Iowa)

La ville de Dubuque met en œuvre un projet de plusieurs millions de dollars américains, *Smarter Water*, pour permettre la modernisation du réseau d’adduction d’eau, pour mieux maîtriser les technologies innovantes et pour s’assurer la participation des citoyens et des entreprises en vue de réduire considérablement la consommation d’eau. Le projet s’inscrit dans le cadre du PPP *Smarter Sustainable Dubuque* entre Dubuque et *IBM Research*, la division d’IBM responsable de la campagne *Smarter Planet*. À Dubuque, *IBM Technology* est connectée au système de la ville pour traiter les données de consommation d’eau et fournir des informations, presque en temps réel, sur la consommation globale d’eau de la ville. Ce programme permet d’informer les résidents sur leur consommation d’eau, donne la possibilité de détecter plus sûrement les fuites et de les notifier et d’augmenter l’efficacité de la prestation des services de l’eau dans la ville. *Smarter Water* permettra aussi d’améliorer les infrastructures des services d’eau et d’aider la ville à atteindre ses objectifs en matière de durabilité de ses installations.

Pour faire face à l’investissement en infrastructure, à l’expansion et/ou aux améliorations de ces infrastructures, souvent exigées par les lois des États fédérés ou du gouvernement fédéral, les gouvernements locaux utilisent le financement par la dette et les fonds de réserve qui sont remboursés par les impôts, taxes et revenus futurs, ou utilisent les fonds issus de subventions⁽³⁴⁾.

Le Canada a une densité similaire de systèmes et réseaux d’assainissement et d’approvisionnement en eau et, même dans les zones rurales isolées, l’eau courante est disponible dans presque tous les foyers du pays. Les systèmes d’adduction

d’eau et d’assainissement canadiens sont presque exclusivement fournis par les gouvernements locaux.

De plus en plus, tant au Canada qu’aux États-Unis, un consensus se dégage sur le fait que les consommateurs doivent payer le « coût complet » des services à travers un système de relevés par compteur. En 2006, la consommation d’eau de 63,1 % des foyers canadiens a été mesurée, même si le chiffre pour le Québec n’était que de 16,5 %⁽³⁵⁾. Malgré ce consensus, les responsables politiques fédéraux et provinciaux continuent de fournir des subventions pour financer les infrastructures des services d’eau, en particulier depuis

(34) HUGHES et LAWRENCE (2007).

(35) ENVIRONMENT CANADA (2006).

le début des années 2000⁽³⁶⁾. Selon *Statistique Canada*, les gouvernements locaux ont considérablement augmenté leurs dépenses d'investissement pour l'adduction d'eau et les installations de traitement des eaux usées au cours des dernières années en raison du partage de la taxe fédérale sur l'essence et des autres programmes fédéraux de subvention des infrastructures (voy. encadré 3.6).

Encadré 3.6 – Les services de l'eau au Canada.

La sous-traitance à Hamilton (Ontario)

En 1995, le gouvernement municipal de Hamilton a opéré le passage en sous-traitance à la fois de l'adduction d'eau et du traitement des eaux usées à une entreprise locale. Cependant, l'expérience a entraîné une augmentation des déversements d'eaux usées non traitées dans le lac Ontario. La société était au bord de la faillite et a finalement été rachetée par une filiale d'*Enron Corporation* qui, plus tard, au bord de la faillite à son tour, a fini par être rachetée par une compagnie d'électricité allemande. En 2004, la municipalité ne pouvait pas trouver de repreneur satisfaisant et, une nouvelle fois, a pris le contrôle direct de la gestion de l'eau.

Traitement de l'eau à Moncton (Nouveau-Brunswick) et à Winnipeg (Manitoba)

Dans cet autre cas, une seule société a conclu divers accords de gestion pour organiser le traitement de l'eau. Dans les années 1990, Moncton a contracté avec *Veolia Water Canada* pour concevoir, construire et financer une nouvelle installation de traitement de l'eau, *Veolia* recevant en retour, le droit exclusif de vendre de l'eau à la ville pendant vingt ans. En 2011, la ville de Winnipeg a conclu un accord de trente ans avec *Veolia Water Canada* dans lequel la société conseille la ville sur la façon d'exploiter ses installations de traitement de manière plus efficace et, à son tour, reçoit une part des économies ainsi réalisées.

Amélioration de la captation et du traitement des eaux usées à Cranbrook (Colombie-Britannique)

Pour répondre aux exigences de son permis d'exploitation et aux besoins de la communauté, la ville de Cranbrook a amélioré ses systèmes de traitement et d'évacuation des eaux usées et a conçu et construit un système d'évacuation permanente sur la rivière Kootenay. La ville a augmenté la qualité de son effluent urbain traité et a diminué sa consommation d'énergie et les émissions de GES des pompes de son installation. L'usine de traitement a gagné en efficacité par l'introduction d'un système de contrôle informatique, grâce à la technologie de basse pression des buses de pulvérisation et grâce à celle de la diffusion de fines bulles d'air pour traiter les étangs d'épuration. La plus grande partie de l'effluent traité est réutilisée pour l'irrigation des cultures, ce qui réduit la demande en eau potable des puits et contribue à stimuler les secteurs de l'élevage et de l'agriculture qui deviennent économiquement plus viables. En collaboration avec des organisations locales de préservation de la faune, l'effluent urbain est également utilisé pour améliorer l'habitat naturel par des rejets en zones humides. Le recyclage des eaux usées soutient également l'élevage et l'agriculture en fournissant des terres de grande valeur dans une région aux conditions semi-arides et fournit par ailleurs un habitat important pour la faune.

Source : LOXLEY (2010).

Dans la plupart des villes canadiennes, les systèmes d'assainissement et d'approvisionnement en eau sont sous le contrôle des services des autorités municipales, même lorsque les réseaux sont en grande partie ou totalement autofinancés par les dépenses d'utilisation. Néanmoins, dans certaines villes, des expériences prudentes

(36) Pour obtenir la liste des projets d'infrastructure financés par le gouvernement fédéral (y compris en dehors des secteurs de l'adduction d'eau et de l'assainissement), voy. <http://www.infrastructure.gc.ca/regions/regions-eng.html>.

ont été menées, sous diverses formes, pour engager la participation du secteur privé.

La topographie est le principal facteur pour mesurer l'efficacité de la fourniture de l'eau courante. En effet, les mécanismes institutionnels visant à renforcer la coopération intermunicipale à travers les frontières⁽³⁷⁾ sont essentiels. Au Canada, ces coopérations prennent une multitude de formes. À Vancouver, le *Greater Vancouver Sewerage and Drainage District* (Service d'assainissement et de drainage de l'agglomération de Vancouver) et le *Greater Vancouver Water District* (Service de l'eau de l'agglomération de Vancouver), faisant tous deux parties de l'institution intermunicipale connue sous le nom de *Metro Vancouver*, fournissent les services de traitement des eaux usées et de distribution de l'eau à respectivement 15 et 18 municipalités⁽³⁸⁾. La ville de Toronto vend de l'eau à son voisin du Nord, la région de York, de sorte que la région peut, à son tour, vendre de l'eau à ses municipalités du Sud⁽³⁹⁾. La ville de London (Ontario) contrôle, par la majorité qu'elle détient, deux conseils d'administration intermunicipaux en charge de la purification de l'eau des lacs Huron et Érié et de leur pompage vers les terres. Diverses municipalités de la zone puisent dans ces réseaux afin d'assurer leur approvisionnement en eau, mais London est de loin le plus grand consommateur de chacun de ces réseaux. Les eaux usées de London sont traitées puis relâchées dans la rivière Thames qui coule vers l'ouest dans le lac Saint-Clair. Ce lac fait partie du réseau des cours d'eau proches de Detroit (États-Unis) qui relie les lacs Huron et Érié. Un autre système d'approvisionnement en eau du Canada avec des caractéristiques géographiques et institutionnelles spécifiques est la Commission de l'eau de Buffalo (*Buffalo Pound Water Administration Board*) ; fondée en 1951, cette commission fournit de l'eau aux villes de Regina et de Moose Jaw

(Saskatchewan), villes qui sont distantes de 60 km⁽⁴⁰⁾.

Gestion des déchets

La gestion des déchets solides en Amérique du Nord est presque entièrement de la responsabilité des gouvernements locaux⁽⁴¹⁾. Au Canada et aux États-Unis, la gestion des déchets solides, le recyclage et les autres services concernant les déchets sont du niveau local, et les subventions et règlements proviennent des gouvernements fédéraux. Aussi bien la collaboration et les partenariats multijuridictionnels que les recours à des prestataires du secteur privé sont communs dans les deux pays. L'externalisation à grande échelle des services de gestion des déchets solides est particulièrement fréquente dans le cas des gouvernements locaux des États-Unis. Plusieurs gouvernements locaux de la région ont de plus en plus recours aux nouvelles technologies de valorisation énergétique et à l'approche dite du *cradle-to-cradle* (cycle des déchets qui vont « du berceau au berceau » : c'est-à-dire le recyclage) pour la gestion des déchets solides.

Le ramassage et le réacheminement de la quasi-totalité des déchets solides relèvent de la responsabilité des gouvernements locaux canadiens. Selon les données de *Statistique Canada* sur les dépenses des gouvernements locaux dans le domaine des investissements pour la gestion des déchets solides, de 1988 à 2008, ces dépenses ont augmenté en raison des subventions d'infrastructure du gouvernement fédéral au cours des dernières années. Pour autant, même si ces dépenses sont significatives, elles ne sont pas aussi importantes que pour d'autres catégories d'infrastructure.

Alors que la gestion des déchets solides est généralement de la responsabilité des municipalités canadiennes, il y a désormais une tendance à la prestation régionale de

(37) Note du traducteur : il s'agit des frontières internes du pays, toujours nationales, c'est-à-dire celles des États fédérés/provinces/territoires, et non pas des frontières entre le Canada et les États-Unis.

(38) <http://www.metrovancouver.org/boards/Pages/directors.aspx>.

(39) Contrat de fourniture d'eau entre la ville de Toronto et la municipalité régionale d'York, 1^{er} mars 2005.

(40) Pour plus de détails, voy. SANCTON (2011), p. 56.

(41) Mais pas dans la petite province de l'Île-du-Prince-Édouard, au Canada (population en 2011 : 140 204 hab.), où c'est une responsabilité de la province.

ces services. Par exemple, en 2008, le gouvernement provincial de Terre-Neuve-et-Labrador a établi des zones régionales de gestion des déchets afin de réduire le nombre de sites d'enfouissement à travers la province⁽⁴²⁾. Pour la région métropolitaine de Saint John (Nouveau-Brunswick), l'organisme responsable est l'*Eastern Waste Management Committee (EWMC)*,

qui comprend 8 représentants de la ville de Saint John, 8 d'autres municipalités et un président indépendant sélectionné par le comité⁽⁴³⁾. Les municipalités de la région continuent à assurer le ramassage des déchets solides, mais l'existence de l'autorité régionale réduit les problèmes intermunicipaux et les litiges relatifs à la gestion des déchets.

Encadré 3.7 – La gestion des déchets solides au Canada.

St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador)

La décharge de Robin Hood Bay (RHB) est située à l'extrémité est de St. John's ; elle est possédée et exploitée par la ville de St. John's. En 2007, RHB a été désignée comme l'installation régionale de gestion intégrée des déchets (*Regional Integrated Waste Management Facility*) pour la région de l'Est. La ville de St. John's assure déjà le traitement, le recyclage et l'élimination des déchets pour les collectivités de la région de l'Est. Le site d'enfouissement et de revalorisation des déchets a coûté 51,2 millions CAD. La majorité des coûts a été financée par la province et le programme fédéral basé sur la taxe nationale sur l'essence. La ville de St. John's a fourni 6,5 millions CAD et le ministère provincial de l'Environnement a contribué à hauteur de 1,9 million CAD pour la récupération du méthane (issu de la décharge). L'installation disposera progressivement d'un système de collecte de lixiviation et de captation du méthane, un centre de recyclage des matériaux (fibre de papier, conteneurs), une aire de dépôt des déchets domestiques, un parc de recyclage des métaux et de la ferraille (exploité par *NLL Recycling Ltd.*), un centre de collecte des résidus domestiques dangereux, une zone d'élimination des déchets spéciaux (amiante, déchets internationaux) et une zone de traitement des pneus (en coordination avec le *Multi-Materials Stewardship Board* de la province). En accord avec les programmes provinciaux de traitement des déchets, la ville de St. John's a fixé plusieurs interdictions concernant l'élimination des déchets et les programmes de gestion et de réorientation des déchets spécifiques : les métaux ne sont pas acceptés à l'enfouissement et ils sont réorientés vers le recyclage sur place. La décharge n'accepte pas non plus les déchets liquides, les déchets dangereux, les pneus, le papier ni les carcasses d'animaux, et, une fois que le processus de compostage est terminé, la ville peut interdire le ramassage des déchets organiques du RHB.

(42) http://www.municipalitiesnl.com/?Content=CCRC/Cooperation_in_NL-01/Waste_Management.

(43) <http://www.easternwaste.ca/about-us>.

Salmon Arm (Colombie-Britannique)

La *Columbia Shuswap Regional District (CSRD)* a transformé la décharge couverte de Salmon Arm en un atout qui permettra d'obtenir des avantages économiques et environnementaux à long terme pour la municipalité. Le projet prévoyait de couvrir la partie achevée de la décharge ainsi que le captage du gaz et sa mise à niveau dans le but d'assurer le chauffage au gaz naturel à plus de 500 foyers de Salmon Arm. Par ailleurs, un bosquet de peupliers hybrides plantés au-dessus de la décharge réduit plus encore les émissions de carbone et permet de réutiliser le lixiviat récupéré. Il est prévu de réduire les émissions de GES d'environ 10 000 tonnes d'équivalents CO₂ par an. Plus de 10 000 crédits carbone seront générés annuellement et vendus à *Pacific Carbon Trust*. La vente de crédits carbone devrait compenser le coût du projet sur quinze ans. En septembre 2011, environ 260 tonnes de méthane (971 véhicules de tourisme) avaient été éliminés.

Source : EASTERN WASTE MANAGEMENT COMMITTEE (2011).

Le gouvernement fédéral du Canada n'a pratiquement aucun rôle en matière de gestion des déchets solides. Cependant, les infrastructures de gestion de déchets solides sont admissibles aux subventions fédérales issues du fonds pour les infrastructures et des revenus des taxes sur l'essence. Un grand projet de gestion des déchets, *Durham York Energy Centre*, actuellement en construction à l'est de Toronto (Ontario), a reçu des fonds de la taxe sur l'essence⁽⁴⁴⁾ et est le résultat d'un partenariat entre deux municipalités de la région (Durham et York) et une société privée des États-Unis (*Covanta Energy*) qui a signé un contrat de partenariat public-privé pour mettre en œuvre un programme de valorisation énergétique des déchets⁽⁴⁵⁾.

D'autres gouvernements locaux au Canada se tournent vers des stratégies de valorisation énergétique des déchets. *Metro Vancouver* est représentatif de cette tendance et joue un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des stratégies du zéro déchet et « du berceau au berceau » (*cradle-to-cradle*) pour la gestion des déchets solides. La gestion traditionnelle des déchets solides

est une approche linéaire, « du berceau à la tombe », qui met l'accent sur la meilleure façon de recycler et d'éliminer des produits « en fin de vie » (voy. encadré 8.7). Les ambitieux programmes de recyclage et de récupération des matériaux ont permis d'accroître la quantité de déchets détournés de leur élimination finale, mais se sont montrés incapables de réduire la quantité totale de déchets à traiter. En outre, les coûts et les défis de gestion des déchets solides sont déconnectés des décisions prises dans les premiers stades du cycle de vie d'un produit (c'est-à-dire pendant les phases de conception, de fabrication et de conditionnement). Limiter la quantité de ressources, de matériel et d'énergie pour produire et distribuer moins de marchandises, qui finalement finissent en déchets, ne pourrait que prévenir et réduire le processus de production des déchets. Les stratégies de gestion des déchets décrits dans les exemples ci-dessous concernent les stratégies qui consistent à transformer les déchets en produits qui peuvent être achetés, consommés et réutilisés ou recyclés (voy. encadrés 3.7 et 3.8).

(44) <http://www.durhamyorkwaste.ca/pdfs/media/20110817-DurhamYorkRegionsbreakgroundonEFWfacility.pdf>.

(45) <http://www.durhamyorkwaste.ca/project/faq.htm#q10>.

Encadré 3.8 – Le Conseil national du zéro déchet (*National Zero Waste Council*) au Canada.

Le Conseil national du zéro déchet (*National Zero Waste Council*) est une initiative dirigée par *Metro Vancouver* avec le soutien de la Fédération canadienne des municipalités et d'autres groupes, et qui vise à réduire la production des déchets et à augmenter les taux de recyclage dans la troisième plus grande région métropolitaine du Canada (2,3 millions d'hab.). Le but du Conseil est de mieux harmoniser la prévention des déchets et les initiatives de réduction de ceux-ci à l'échelle du Canada par l'entremise de plus grandes collaborations entre les gouvernements, les entreprises, les ONG et les groupes communautaires.

Le Conseil met l'accent sur le respect de l'environnement à travers l'approche du *cradle-to-cradle* qui se traduira par moins de matériel et d'énergie utilisés, et finalement rejetés. L'approche permettra de réduire ou d'éliminer l'utilisation de produits chimiques toxiques et conduira à la fabrication de produits qui peuvent plus facilement être démontés et décomposés en composants réutilisables et recyclables. Le Plan de gestion intégrée des ressources et déchets solides de la région métropolitaine de Vancouver (*Metro Vancouver's Integrated Solid Waste and Resource Management Plan – ISWRMP*) est un plan exemplaire qui s'est fixé des objectifs drastiques de réduction, de réacheminement et de récupération des déchets. Actuellement, la plupart de ces travaux relèvent de la compétence de *Metro Vancouver* et de ses municipalités membres. Au-delà de la juridiction locale, le Conseil national du zéro déchet est le modèle à atteindre pour influencer la conception de produits s'orientant vers des approches de *cradle-to-cradle* et pour créer une plus grande sensibilisation du public à la nécessité de réduire les déchets et d'éviter le gaspillage.

Source : <http://www.metrovancouver.org/REGION/ZWMARKETINGCOUNCIL/Pages/default.aspx> et <http://www.metrovancouver.org/region/ZWMarketingCouncil/ZWCouncilDocs/ZWCInauguralRoundtableReport.pdf>.

Comme pour l'adduction d'eau et l'assainissement, la gestion des déchets solides, aux États-Unis, est principalement effectuée localement. Il y a une combinaison des modes de gouvernance fortement marqués par la réglementation de l'État fédéral et des États fédérés (pour des raisons de protection de l'environnement et de santé publique) et par la participation de chaque État fédéré à la planification et à la gestion des décharges. Même ainsi, la *NLC* a constaté que la responsabilité première en matière de gestion municipale des déchets solides et de recyclage appartenait à la ville (à 70 et 68 %) ou était sous-traitée au secteur privé (à 21 % et 19 %⁽⁴⁶⁾).

Les principales responsabilités des gouvernements locaux dans la gestion des déchets solides municipaux sont les suivants : organiser régulièrement la collecte des déchets ménagers ainsi que le stockage, le recyclage, le compostage ou

l'élimination des déchets, et éduquer et informer leurs communautés sur la façon dont elles peuvent mieux gérer ces déchets.

Les modes de gouvernance qui dominent comprennent : *a*) l'agence locale ou le service de la mairie ; *b*) l'autorité spéciale (dont certaines sont multijuridictionnelles) et *c*) un entrepreneur privé – ou une combinaison de ces modes. Indépendamment du mode de gouvernance, les gouvernements locaux investissent souvent directement dans les installations d'exploitation des déchets solides et dans le matériel de transport tel que les stations de transfert où de grandes remorques ou autres conteneurs sont situés à un emplacement central.

Pour la gestion des déchets solides, un autre mode significatif est l'externalisation complète (*whole sale contracting out*) auprès d'un fournisseur du secteur privé. Il

(46) NATIONAL LEAGUE OF CITIES (2012).

s'agit d'un modèle souvent utilisé pour la gestion des déchets par les gouvernements locaux des États-Unis, qui distingue la gestion des déchets des autres infrastructures de services publics comme l'eau et le transport. Ce modèle de sous-traitance est apparu en réponse aux nouvelles technologies de traitement et d'élimination des déchets solides et au contexte réglementaire en constante évolution. Le secteur privé a été plus rapide à développer l'expertise et les investissements en infrastructure nécessaires afin de répondre à la nécessité de disposer de produits recyclés et de profiter des opportunités de récupération de l'énergie émise lors de ces processus⁽⁴⁷⁾. Dans le secteur des services locaux, la tendance à la sous-traitance pour la gestion des déchets solides a conduit aux plus hauts niveaux de prestations payantes et, *ipso facto*, de bénéfiques, et cette industrie des déchets solides a connu d'importantes positions dominantes tendant aux monopoles. Les analystes avertissent que la sous-traitance accordée à un monopole sans surveillance adéquate constitue un risque quant à l'efficacité économique de ces contrats (de sous-traitance). Les petites unités gestionnaires sont particulièrement exposées à ces risques car elles sont moins susceptibles de connaître des processus d'appel d'offres et d'être en mesure de comparer les coûts entre les différentes options de production⁽⁴⁸⁾.

Le financement de la gestion locale des déchets solides repose essentiellement sur les impôts, taxes et tarifs basés sur des taux locaux. De plus en plus de ces petites unités se tournent vers le système du paiement en fonction des déchets produits (*pay-as-you-throw* – *PAYT*), également connu sous le vocable de « frais variables », ou prix basé à l'unité. Ce système de tarification « facture ses clients en fonction de la quantité de déchets solides qu'ils rejettent. Cette stratégie de tarification des services locaux de collecte et de traitement des déchets solides est analogue à celle utilisée par les services publics locaux de l'électricité, du gaz, de l'eau, de l'assainissement et des

égouts, où les usagers paient pour ce qu'ils utilisent, mais, dans le cas des déchets, les citoyens paient pour la quantité de matière qu'ils jettent⁽⁴⁹⁾ ». Le système cherche à réduire le volume des déchets à éliminer, à augmenter le recyclage et le compostage ainsi qu'à accroître les économies réalisées dans la collecte et le traitement des déchets par le changement du comportement des citoyens.

L'investissement dans les infrastructures de gestion des déchets solides des gouvernements locaux comprend, comme dans d'autres domaines des infrastructures de service public, des obligations exonérées d'impôt et des subventions, ainsi que des prêts d'autres niveaux de gouvernement.

Dans le mode de la sous-traitance, un certain nombre de mécanismes de financement sont utilisés, notamment quand les gouvernements locaux sont propriétaires des installations de traitement des déchets. Parmi ces mécanismes figurent les redevances de franchise (lorsque les entrepreneurs privés paient une redevance pour obtenir un contrat auprès d'un gouvernement local), ainsi que les sommes que les gouvernements locaux recouvrent des franchises établies avec les transporteurs de déchet du secteur privé. Les gouvernements locaux qui possèdent les installations peuvent également choisir de louer les installations à un entrepreneur privé.

Comme au Canada, la gestion des déchets par leur transformation en énergie est de plus en plus recherchée par les gouvernements locaux des États-Unis. Cependant, une plus grande innovation en matière de technologies et de systèmes de recyclage est nécessaire pour que le marché de la transformation des déchets en énergie atteigne une échelle significative. En 2010, 24 États fédérés rassemblaient au total seulement 86 installations municipales de valorisation énergétique des déchets solides, installations dans lesquelles différentes technologies et systèmes étaient utilisés pour transformer par combustion les déchets : 1° en un carburant obtenu par

(47) ALDRICH et EISNER (1973).

(48) GIRTH *et al.* (2012), pp. 3 et 11.

(49) FOLZ et GILES (2002), p. 105.

un traitement minimal (par incinération des déchets : *mass burn*) ; 2° en un carburant obtenu grâce à un traitement moyen à complet, avant d'être directement brûlé comme combustible dérivé de déchets, ou 3° en un combustible gazéifié par des techniques de pyrolyse ou gazéification thermique. « Chacune de ces technologies présente des avantages aussi bien pour la production d'électricité que comme alternative à l'enfouissement ou au compostage des déchets solides municipaux. Contrairement à de nombreuses autres technologies à base d'énergies qui nécessitent d'acheter du carburant, les services de gestion des déchets solides municipaux sont payés

par les fournisseurs de carburant qui se servent en carburant auprès d'eux – processus connu sous le nom de « redevance de déversement » (*tipping fee*). Cette redevance de déversement est comparable à la commission payée pour se débarrasser des déchets dans une décharge ou déchetterie. Une autre technologie de transformation des déchets solides municipaux – la récupération des gaz d'enfouissement (dits aussi « gaz de décharge ») – permet la production d'électricité à partir de décharges existantes via la dégradation naturelle des déchets solides municipaux par fermentation anaérobie (digestion) transformant ces déchets en gaz⁽⁵⁰⁾. » (Voy. encadré 3.9.)

Encadré 3.9 – La transformation des déchets en énergie (*waste-to-energy*) aux États-Unis.

La ville de Boulder (Colorado) possède et exploite des installations d'adduction d'eau, de traitement des eaux usées et de gestion des inondations, et étudie le développement de sa propre installation municipale de production d'électricité. Depuis 1987, Boulder a exploité une installation de cogénération qui convertit le méthane provenant d'une usine de retraitement des eaux usées en électricité. L'électricité qui en résulte – environ 2 millions kWh/an – est utilisée pour faire fonctionner l'usine de retraitement des eaux usées et, le cas échéant, comme source d'énergie de réserve en cas de panne de courant.

Pour la ville de Huntsville (Alabama), les installations d'*Alabama Solid Waste-to-Energy Facility* sont détenues par l'Autorité d'élimination des déchets solides de la ville, mais l'opérateur, *Covanta Huntsville Inc.*, est privé.

Pour la ville de Commerce (Californie), les installations de *California Refuse-to-Energy Facility* sont détenues par *Commerce Refuse-to-Energy Authority*.

Source : http://www.seas.columbia.edu/earth/wtert/sofos/ERC_2010_Directory.pdf.

Énergie et l'Internet à haut débit

En Amérique du Nord⁽⁵¹⁾, l'énergie (électricité et gaz naturel) et les technologies de télécommunications (dont l'Internet à haut débit), qui sont cruciales pour les citoyens, sont, dans la plupart des cas, en dehors de la compétence des gouvernements locaux. Cela est souvent dû à des questions d'échelle, les réseaux d'électricité et de gaz naturel

couvrant des continents et, dans le cas du haut débit, les réseaux couvrant une grande partie du monde. Ces questions d'échelle expliquent, en effet, pourquoi, en Amérique du Nord, la distribution de l'eau ou l'assainissement sont presque toujours de la compétence de l'État fédéré, de la province ou du niveau local, alors que l'électricité, le gaz naturel et le haut débit sont généralement de la responsabilité du niveau national.

(50) <http://www.energy.ca.gov/biomass/msw.html>.

(51) Étant donné l'importance de cette infrastructure, en constante évolution, pour le développement économique et social, nous incluons, à la fin du présent chapitre, les infrastructures de l'Internet à haut débit au sein de notre analyse des « services publics locaux de base ». Dans ce chapitre, l'Internet à haut débit est traité dans le même contexte que celui de l'électricité et du gaz en raison des similitudes dans les modes de prestation de services en Amérique du Nord.

Aux États-Unis, contrairement aux autres catégories d'infrastructures, celles concernant les services d'électricité, de gaz naturel et de l'Internet à haut débit sont plus souvent du ressort des opérateurs du secteur privé. Peu de gouvernements locaux fournissent ces services par l'intermédiaire d'entreprises détenues et exploitées par le secteur public. Indépendamment des opérateurs, le gouvernement fédéral et les gouvernements des États fédérés ont des pouvoirs réglementaires importants dans ces domaines.

Les recherches menées par la *NLC* indiquent que les gouvernements locaux sont rarement en première ligne pour la fourniture d'électricité ou de gaz. Seuls 17 % ont déclaré avoir la responsabilité première pour ces services⁽⁵²⁾. En général, les gouvernements locaux ne possèdent pas les actifs de production, de transmission et de distribution d'électricité ni ceux du gaz naturel, pas plus que l'exploitation du haut débit. Cependant, certaines localités disposent des services publics ou d'entités qui peuvent être impliqués dans la prestation de chacun de ces services de base.

Selon l'*American Public Power Association*, il y a plus de 2 000 compagnies d'électricité appartenant à des entités locales aux États-Unis, avec 2 008 installations électriques publiques et 877 coopératives rurales d'électricité. *Los Angeles Department of Water & Power* est la plus grande de ces installations et dessert 1,4 million d'usagers⁽⁵³⁾. Les structures de gouvernance dans ce domaine varient considérablement d'un État fédéré à un autre. Par exemple, les autorités de services publics locaux et/ou de gestion conjointe développent des structures pour produire et distribuer l'électricité pour leur juridiction. En outre, ces autorités de services publics locaux et/ou de gestion conjointe peuvent également vendre l'électricité produite aux municipalités qui

exploitent uniquement des systèmes de distribution de l'électricité. Ces fournisseurs locaux financent les prestations de service sur une base autonome.

L'*American Public Gas Association* compte plus de 700 membres qui sont des sociétés locales de distribution de gaz naturel de propriété publique. À Philadelphie (Pennsylvanie), *The Philadelphia Gas Works* est la plus ancienne et la plus grande, fondée en 1836, qui dessert plus de 500 000 usagers⁽⁵⁴⁾. Comme pour l'électricité, les structures de gouvernance locale varient aussi considérablement d'un État fédéré à l'autre, mais, en général, il s'agit soit d'un département au sein d'une administration publique locale, soit d'une autorité locale distincte. Dans ce dernier cas, l'autorité séparée peut être nécessaire pour transférer aux fonds généraux des gouvernements locaux les bénéfices qui dépassent les coûts d'exploitation ainsi que les capitaux perçus par la fourniture de gaz naturel.

En termes de prestation municipale de service de l'Internet à haut débit et de télécommunications, les municipalités dépendent de la volonté des États fédérés. La Cour suprême des États-Unis, selon une décision sur la loi de 1996 concernant les télécommunications, a décidé que les États fédérés pourraient déterminer les pouvoirs de leurs juridictions subordonnées⁽⁵⁵⁾. Ainsi, la capacité de la municipalité à fournir le haut débit peut être limitée par la loi de l'État fédéré concerné. Dans la pratique, cependant, on constate, dans ces domaines, les mêmes variations dans les pouvoirs locaux que celles qu'on retrouve pour les autres services locaux de base. L'enquête de la *NLC* indique que seulement 6 % des villes et 1 % de leurs autorités spéciales ont la responsabilité première de l'Internet à haut débit et des télécommunications⁽⁵⁶⁾. Les entités publiques en charge d'Internet à haut débit (dont le secteur public est le

(52) NATIONAL LEAGUE OF CITIES (2012).

(53) Voy. le site *American Public Power Association* pour plus d'informations : <http://www.publicpower.org/aboutappa/index.cfm?ItemNumber=9487&navItemNumber=20953> et <http://www.publicpower.org/files/PDFs/51HometownPowerFlyer.pdf>.

(54) Pour les cent premiers systèmes municipaux de distribution de gaz, voy. [http://www.apga.org/files/public/Top percent20100 percent20122011.pdf](http://www.apga.org/files/public/Top%20percent20100%20percent20122011.pdf).

Et, pour les plus anciens, voy. <http://www.apga.org/i4a/pages/index.cfm?pageid=3332>.

(55) Voy. MISSOURI MUNICIPAL LEAGUE, Nixon, décision de la Cour suprême américaine n° 02-1238, débat du 12 janvier 2004.

(56) NATIONAL LEAGUE OF CITIES (2012).

propriétaire chargé de l'exploitation) sont apparues dans le cadre public local car elles permettaient, avant tout, d'assurer la prestation de services aux populations non desservies ou mal desservies. Le gouvernement fédéral est l'acteur clé dans ce domaine. Par exemple, la loi de 2009 (*American*

Recovery and Reinvestment Act) a mis en place un fonds de 7,2 milliards USD pour financer et encourager, au moyen de deux programmes de subventions, l'expansion d'Internet à haut débit pour les populations sous-desservies (voy. encadré 3.10).

Encadré 3.10 – Services publics aux États-Unis.

Technologies de réseaux intelligents à Tallahassee (Floride)

Tallahassee est considérée comme l'une des premières municipalités du pays à exploiter les services de distribution d'énergies et d'eau à l'aide de technologies de réseaux intelligents (*smart grid technologies*) pour réduire les pics de consommation et améliorer le service. Grâce à ce système, les clients utilisent des compteurs intelligents pour comprendre leurs propres habitudes de consommation en temps réel, pour choisir parmi différentes options de tarification celle qui leur est le plus adapté et pour contrôler à distance leur consommation d'énergie ou identifier les fuites d'eau à l'aide de technologies de communication de pointe. Ces systèmes permettent également aux opérateurs d'identifier les perturbations électriques du réseau avec plus de précision et de rapidité et d'y donner efficacement une suite adaptée. Grâce au programme innovant *Energy Smart Plus (E+)*, la ville offre une gamme complète de services pédagogiques, de conseils à la consommation, ainsi que des applications mobiles.

Les services publics de l'eau et de l'énergie détenus par la municipalité d'Austin (Texas)

La ville d'Austin possède et exploite deux services publics : l'énergie (*Austin Energy*) et l'eau (*Austin Water*). *Austin Energy* dessert plus de 420 000 usagers et s'appuie principalement sur le gaz naturel, le nucléaire et le charbon. Les bénéfices provenant d'*Austin Energy* sont utilisés pour soutenir les services de police, de pompiers, d'urgences, de parcs et les bibliothèques. L'énergie éolienne représente actuellement environ 10 % de la production totale. D'importants investissements dans l'énergie solaire, éolienne et la biomasse devraient augmenter cette proportion d'énergies renouvelables à 27 % en 2013 et permettre à la ville d'atteindre l'objectif ambitieux du conseil municipal d'arriver à 35 % en 2020. En 1990, *Austin Energy* a développé le premier et le plus grand programme d'« immeuble vert » du pays. La ville a capitalisé sur son service de l'énergie et a investi dans les technologies des réseaux intelligents, notamment dans un vaste réseau de stations de recharge de véhicules électriques. En outre, comme ville en pleine croissance située dans une région sujette à la sécheresse, la politique de la compagnie des eaux d'Austin (*Austin Water*) est autant axée sur la conservation de l'eau que sur son traitement et sa distribution. Aussi *Austin Water* prodigue-t-elle des informations pédagogiques et propose-t-elle des incitations financières pour aider les résidents et les entreprises de la région à utiliser l'eau plus intelligemment. La ville a également adopté un code de conservation de l'eau et un plan d'urgence contre la sécheresse.

Au Canada, les réseaux d'approvisionnement en électricité et gaz naturel et de distribution d'Internet à haut débit sont moins locaux que ceux concernant l'approvisionnement en eau et l'assainissement.

L'Ontario et l'Alberta sont les provinces où, historiquement, les municipalités ont été les plus impliquées dans les services d'électricité. Jusqu'en 1998, les organismes

municipaux à vocation spécifique, connus sous le nom de *public utilities* ou de *commissions hydro*, détenaient et géraient les réseaux de distribution d'électricité dans la plupart des municipalités des zones urbaines de l'Ontario (voy. encadré 3.11). À la suite de la législation provinciale de 1998, les *commissions hydro* ont été converties en sociétés appartenant aux municipalités, qui peuvent être achetées et vendues.

Depuis ce changement, les municipalités de l'Ontario ont essayé de vendre ces sociétés à des entreprises privées ou à d'autres corporations municipales à un prix élevé ou de convertir leurs compagnies d'électricité locales en des géants régionaux (voy. encadré 3.11⁽⁵⁷⁾).

Encadré 3.11 – Les services publics au Canada.

Lorsque la ville d'Edmonton (Alberta) a acquis l'*Edmonton Electric Lighting and Power Company* en 1902, elle est devenue la première compagnie d'électricité appartenant à une municipalité au Canada. En 1996, l'*Edmonton Power* est devenue *EPCOR Utilities Inc.*, une société de services publics dont l'unique actionnaire était la ville. *EPCOR* fournit de l'électricité, de l'eau et l'assainissement à Edmonton et elle est aujourd'hui présente dans de nombreuses régions de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, ainsi que dans les États américains de l'Arizona et du Nouveau-Mexique. Dans la ville de Calgary, l'électricité est fournie par *ENMAX Corporation*, une filiale à part entière de la ville.

Avec quelques exceptions notables, les réseaux de distribution d'électricité dans les autres villes du Canada sont généralement détenus par une société provinciale d'État (*provincial crown*), c'est-à-dire qu'ils sont publics, sous forme de société. La ville de Montréal (Québec) est la municipalité la plus peuplée du pays et les résidents et les entreprises sont des clients directs d'une société provinciale d'État (Hydro-Québec).

Source : <http://corp.epcor.com/about/Pages/history.aspx> et <http://corp.epcor.com/about/Pages/who-we-are.aspx> ; <http://www.enmax.com/Corporation/About+Enmax/Our+Company/History.htm>.

Encadré 3.12 – L'efficacité énergétique locale au Canada.

Une bibliothèque à bilan énergétique nul à Varennes (Québec)

La ville de Varennes construit actuellement une bibliothèque à bilan énergétique nul – la première du genre au Canada – qui servira de modèle pour tous les futurs projets municipaux. Cet édifice hautement efficient en termes de consommation énergétique va générer sa propre énergie renouvelable, produisant autant d'énergie qu'il en consomme. On utilisera des matériaux de construction durables, on mettra également en œuvre des mesures pour réduire la consommation d'eau et on obtiendra des coûts d'exploitation très bas. Situé à proximité du centre-ville, cette bibliothèque sera également très facilement accessible avec 80 % de la population située à cinq minutes de vélo.

Un réseau énergétique de quartier à Surrey (Colombie-Britannique)

La ville de Surrey construit actuellement un réseau énergétique de quartier qui permettra d'assurer le chauffage et la climatisation d'un arrondissement du centre de la ville et qui sera connecté à son nouvel hôtel de ville certifié *Leed Gold*. Le réseau énergétique de quartier sera basé sur un champ géothermique souterrain lequel utilise des pompes à chaleur pour extraire l'énergie emmagasinée dans le sous-sol. Ce système permettra de fournir de l'énergie pour le chauffage et la climatisation de l'hôtel de ville et des bâtiments adjacents, et sera également en mesure d'être connecté avec les futurs systèmes énergétiques de quartier de la région. C'est une initiative qui démontre l'engagement de la ville à réduire ses émissions de GES de 20 % d'ici à 2020. La ville adapte également ses installations pour obtenir la certification *E3 Fleet Gold* et agrandir sa flotte de véhicules en incluant les véhicules électriques et d'autres solutions. La ville a aussi lancé récemment un nouveau règlement, le premier du genre au Canada, qui exigera de toutes les nouvelles stations-services de fournir des sources alternatives de carburant (par exemple, le niveau 3 de station de charge pour véhicules électriques, le gaz naturel comprimé ou l'hydrogène).

(57) MISSISSAUGA JUDICIAL INQUIRY (2011), ch. 1-4.

Bien que la production d'électricité suscite une controverse sur l'environnement au Canada, la distribution d'électricité, en revanche, ne suscite pas de débat spécifique. L'électricité y est généralement sûre, fiable et, par rapport à la plupart des autres parties du monde, peu coûteuse. Pour les infrastructures, il n'y a pas de revendications pour que le système électrique soit subventionné par des fonds ou tout autre programme gouvernemental, mais il a été souligné que les subventions sont assurées depuis les gouvernements provinciaux qui « facturent des taux de redevance pour l'eau en dessous des prix du marché pour la production hydroélectrique ou inférieurs au rendement du marché des capitaux⁽⁵⁸⁾ ». On fait également valoir que, parce que les entreprises locales de distribution facturent des tarifs d'électricité uniques au sein de la même juridiction, elles ne parviennent pas à refléter dans leurs prix les différences de coûts de distribution existant entre les zones urbaines denses ou les zones éclatées et étalées. Par conséquent, les usagers résidant dans les zones densément peuplées subventionnent ceux qui vivent dans les zones moins densément peuplées. Une exception est *Hydro One*, la société provinciale de l'Ontario qui distribue l'électricité dans les régions rurales de la province. Cette société a établi trois « classifications de densité » distinctes et affirme que ses « tarifs reflètent les coûts pour servir les usagers de chaque catégorie de densité selon les prix réels, ce qui signifie que les prix de ses services sont plus élevés pour les usagers résidant dans les zones moins densément peuplées⁽⁵⁹⁾ ».

Ces questions portant sur les différences de coûts en fonction de la densité de population sont également fréquentes dans le domaine de la distribution du gaz naturel et des réseaux de l'Internet à haut débit⁽⁶⁰⁾. Cependant, les gouvernements locaux canadiens ont très peu de responsabilité dans ces domaines⁽⁶¹⁾. La distribution de gaz naturel est réglementée par les provinces,

le haut débit, par le gouvernement fédéral. Les villes de Kitchener et de Kingston, en Ontario, fournissent du gaz naturel à travers leurs services publics mais, dans la plupart des régions du Canada, le gaz naturel est distribué par des entreprises privées ou par des sociétés publiques provinciales.

Les municipalités canadiennes sont encore moins impliquées dans la fourniture d'accès à Internet à haut débit qu'elles ne le sont dans la distribution d'énergie.

3.4 Défis actuels et futurs

En Amérique du Nord, un large consensus existe entre les décideurs politiques et les autres parties prenantes sur les défis actuels que représentent les déficits en infrastructures et leurs implications à venir en termes de croissance économique, de compétitivité et de qualité de vie, si ceux-ci ne sont pas pris en charge. Au-delà de la nécessité de réinvestir, il y a aussi la reconnaissance quasi générale que les investissements futurs doivent être mieux planifiés et intégrés selon un processus impliquant les différents niveaux de gouvernement et les différents secteurs. Alors qu'il existe un large consensus parmi les décideurs politiques et les autres parties prenantes sur les questions les plus pressantes concernant les réseaux d'infrastructures dans la région, les solutions avancées pour relever ces défis sont plus controversées.

Le financement pour combler les déficits en infrastructures reste le principal défi à relever pour la région. En 2012, la Fédération des municipalités canadiennes (*FCM* en anglais) et la *National League of Cities (NLC)* ont interrogé chacun de leurs membres municipaux pour déterminer l'état de leurs routes et des réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement.

Au Canada, le « Rapport de la carte des infrastructures » est un projet conjoint

(58) « [...] *charging below-market water royalty rates for hydroelectric generation or below-market returns on equity.* » BLAIS (2010), p. 111.

(59) Cité par BLAIS (2010), p. 113.

(60) BLAIS (2010), ch. 8.

(61) Mais certains gouvernements locaux canadiens, dans des zones moins peuplées, travaillent activement pour un meilleur accès à Internet à haut débit. Voy., p. ex., <http://www.eorn.ca/about-eorn/>.

de la FCM, de l'Association canadienne de construction, de l'Association canadienne des travaux publics et de la Société canadienne des ingénieurs civils. Sur 346 municipalités interrogées, 123 ont répondu, ce qui représente environ la moitié de la population canadienne. Les répondants ont évalué à environ 30 % les infrastructures considérées comme étant dans un état soit « mauvais », soit « très mauvais ». Les coûts de remplacement pour ces seuls actifs totalisent 171,8 milliards CAD⁽⁶²⁾.

L'enquête de la NLC a mis l'accent sur la question de l'adéquation entre les infrastructures locales et les besoins actuels des populations des municipalités concernées. Cette enquête a recueilli des résultats

similaires à ceux obtenus au Canada. Sur les 232 municipalités ayant répondu, la plupart ont rapporté que les réseaux d'infrastructures concernant l'adduction d'eau, l'assainissement, les déchets solides, le recyclage, l'électricité et le gaz ont été mal entretenus et que les capacités disponibles étaient insuffisantes pour répondre aux besoins actuels. Seuls les routes et ponts, le transport et le haut débit ont obtenu des réponses satisfaisantes⁽⁶³⁾. L'étude a également permis d'interroger les municipalités sur les principaux défis qui affectent chaque type d'infrastructure liée aux services publics. Le tableau 3.3 rend compte de ces résultats, les répondants pouvaient choisir jusqu'à trois défis principaux pour chaque type d'infrastructure.

TABLEAU 3.3

Les principaux défis concernant les infrastructures de services publics aux États-Unis

Question de l'enquête : Quels sont les principaux défis liés à la fourniture des infrastructures de services suivantes ?

Infrastructures	Financement	Développement de nouvelles capacités	Vétusté/ mauvais état	Relations avec les partenaires clés	Contraintes réglementaires et institutionnelles	Soutien public pour les investissements	Autres
Routes et ponts	90,9	29,7	78,4	15,9	6,5	29,3	3,9
Transports	65,9	43,5	15,5	43,5	8,6	41,8	6,0
Distribution d'eau	55,8	39,2	59,5	24,6	14,2	18,1	7,3
Assainissement	69,8	37,5	67,2	19,4	13,8	17,7	7,3
Gestion des déchets solides	49,1	35,3	16,8	38,4	21,6	28,4	10,3
Recyclage	47,8	38,4	9,1	44,0	18,5	34,1	7,8
Électricité/gaz	35,3	33,2	24,1	31,5	17,2	19,4	11,6
Haut débit	33,2	37,9	8,2	37,9	15,5	19,0	13,8

La Société américaine des ingénieurs civils (*American Society of Civil Engineers – ASCE*) rend compte régulièrement de l'état des infrastructures aux États-Unis à l'aide d'évaluations sur les besoins des réseaux et d'estimations de ceux-ci pour chaque catégorie de service, tout en tenant compte de la croissance de la population et du vieillissement des infrastructures. En 2009, le « Bulletin d'information » de l'ASCE⁽⁶⁴⁾ a souligné les lacunes suivantes en ce qui

concerne les dépenses publiques dédiées aux infrastructures :

- au lieu des 380,5 milliards USD d'investissements prévus pour les transports de surface (routes et ponts), 930 milliards USD sont nécessaires au cours des cinq prochaines années ;
- au lieu des 74,9 milliards USD d'investissements prévus pour les transports, 265 milliards USD sont nécessaires au cours des cinq prochaines années ;

(62) FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES (2012), pp. 1 et 4.

(63) NATIONAL LEAGUE OF CITIES (2012).

(64) <http://www.infrastructurereportcard.org/>.

- 1,9 milliard USD s'ajoute aux 146 milliards USD d'investissement prévus pour les infrastructures d'adduction d'eau et d'assainissement au cours les cinq prochaines années, et, au lieu des 33,6 milliards USD prévus pour la gestion des déchets solides et dangereux, 77 milliards USD sont nécessaires au cours des cinq prochaines.

Pour les collectivités locales, les principaux défis qui ont trait aux services publics concernent le financement des infrastructures, financement pris au sens large (*funding and financing*) : sources, mécanismes et pérennités des programmes de financement, afin de pouvoir assurer notamment les investissements dans la rénovation des réseaux. Les routes, les ponts, les infrastructures d'adduction d'eau et d'assainissement aux États-Unis posent des problèmes similaires. Pour la gestion des déchets solides et le recyclage, les gouvernements locaux dépendent financièrement des clauses des contrats qu'ils signent avec des opérateurs qui peuvent remettre en question les relations contractuelles. Les services de l'électricité, du gaz et du haut débit sont fournis par le secteur privé et, par conséquent, les gouvernements locaux sont moins en mesure de pouvoir influencer et d'investir directement dans le développement de nouvelles capacités. Enfin, le secteur des transports repose sur le soutien que le secteur public peut fournir aux investissements dans ce domaine. Les sections suivantes donnent plus de détails sur ces questions.

Le vieillissement des infrastructures et leur entretien différé

D'importants investissements d'infrastructure ont été faits au cours d'autres époques, mais pour autant, les infrastructures n'ont pas toujours été bien entretenues, exploitées ni renouvelées, et les décideurs publics sont confrontés au dilemme entre des investissements réguliers pour assurer la maintenance et les mises à jour au fil du temps, ou des dépenses encore plus élevées pour assurer les remplacements et les

nouvelles constructions. Selon l'ASCE, ce problème menace la sécurité des réseaux et des infrastructures et crée des encombrements du fait de la croissance de la population et d'événements imprévus. D'ailleurs, des événements récents ont donné un certain crédit à cet argument. Aux États-Unis, l'effondrement, en 2007, du pont de la « I 35 » dit *West Bound Mississippi River*, à Minneapolis-Saint Paul (Minnesota), a attiré l'attention sur le vieillissement des infrastructures et sur la nécessité de combler les retards concernant l'entretien différé de ces structures. Bien qu'il s'agisse d'une route fédérale, les infrastructures locales font face à des problèmes similaires. De récents incidents, comme du béton tombant de l'autoroute Gardiner à Toronto, ont suscité l'inquiétude du public, et la situation est plus préoccupante encore pour certaines routes et certains ponts provinciaux de la région de Montréal. Pour l'adduction d'eau, il est particulièrement nécessaire de remplacer les installations vieillissantes ou en fin de vie utile, afin de se conformer aux règlements actuels et futurs dans ce domaine. Pour les eaux usées, les systèmes les plus anciens ne maîtrisent pas les débordements lors de fortes pluies ou d'importantes fontes de neiges, comme cela s'est récemment vérifié avec l'ouragan Sandy en octobre 2012. Durant cet épisode, les canalisations combinant réseaux d'égouts d'évacuation des eaux pluviales et réseaux d'égouts sanitaires évacuant les eaux noires ont été saturés et ont débordé depuis les États de la région Mid-Atlantique jusqu'à la Nouvelle-Angleterre et aux Grands Lacs. « L'EPA a estimé en août 2004 que le volume global des débordements d'égouts pour l'ensemble du pays a été de 3 217 600 030 000 litres par an. Les débordements des égouts sanitaires, provoqués par des canalisations bloquées ou cassées, causent le déversement de près de 38 milliards [exactement : 37 854 118 000] de litres d'eaux usées par an⁽⁶⁵⁾. » Au Canada, les nouvelles réglementations du gouvernement fédéral en matière de gestion des eaux usées obligeront environ 25 % des systèmes de traitement des eaux usées du pays à procéder à des remises au point coûteuses, le coût étant estimé entre 20 et 40 milliards CAD au cours des dix à trente prochaines années.

(65) <http://www.infrastructurereportcard.org/fact-sheet/wastewater>.

Pour l'instant, aucune aide financière fédérale n'a été proposée pour aider à répondre à ces nouvelles exigences⁽⁶⁶⁾.

Les besoins concernant la construction de nouvelles infrastructures

Bien qu'il existe des problèmes de fonctionnement et de maintenance significatifs liés à la vétusté des infrastructures, les besoins en investissements dans de nouvelles infrastructures sont importants en Amérique du Nord, en particulier pour les réseaux de transport urbain et les nouvelles capacités de transport nécessaires pour répondre à la croissance démographique.

En 2012, après de nombreuses tentatives, le Congrès américain a adopté une nouvelle loi pluriannuelle sur les transports de surface qui autorise de nouveau des programmes d'appui pour les routes fédérales et les transports en commun jusqu'à la fin de l'année 2014 (soit vingt-sept mois) et qui dote 105,2 milliards USD de crédits pour ces programmes en 2013 et 2014 (environ 118 milliard USD en tout en prenant en compte le financement déjà utilisé pour l'exercice 2012). Les subventions pour les transports collectifs urbains sont de 10,6 milliards USD en 2013 et 10,7 milliards en 2014.

Les mécanismes de financement et de tarification

L'un des plus importants défis à relever pour répondre aux besoins d'infrastructures dans la région, que ce soit pour l'entretien des infrastructures existantes ou pour la construction de nouvelles, est l'identification de modes de financement qui soient viables politiquement et durables financièrement. Assurer la tarification efficace des coûts réels des investissements en infrastructures (construction et maintenance de long terme) se traduit par l'augmentation des frais de service. Dans les deux pays, il existe toujours des difficultés pour déterminer les niveaux appropriés de frais d'utilisation de toute une gamme d'infrastructures

importantes comme les services d'adduction d'eau et d'assainissement, la gestion des déchets solides, les transports en commun et les routes, entre autres.

Le débat politique central souvent sous-jacent reste la question de savoir comment financer l'entretien et les constructions nécessaires. Comme indiqué précédemment, le niveau de gouvernement qui a la responsabilité principale des financements d'infrastructures limite la gamme des mécanismes financiers qui peuvent être utilisés.

Par exemple, aux États-Unis, la principale source de financement des transports issue des fonds fédéraux ou des États fédérés est une taxe sur l'essence (taxe sur la consommation d'essence par gallon), et deux facteurs rendent ce moyen de financement inadéquat pour répondre aux besoins de financement des transports. Tout d'abord, la taxe sur l'essence n'a pas été augmentée ni indexée sur l'inflation depuis le début des années 1980. Deuxièmement, les efforts législatifs réalisés en vue d'obtenir une meilleure efficacité énergétique des carburants et véhicules entraînent une baisse de consommation d'essence, toutes choses étant égales par ailleurs. Par conséquent, la taxe sur l'essence n'apporte qu'une capacité réduite pour financer les améliorations nécessaires au fil du temps. Les financements provenant de sources nationales et locales ont également diminué en raison de la récession économique mondiale. Compte tenu de la baisse des fonds, il est nécessaire de poursuivre les expérimentations et innovations en matière de redevance d'encombrement (*congestion charges*) ou de péage et de tarification des coûts complets des services publics.

Le débat en cours aux États-Unis souligne l'importance du développement des systèmes de financement mis en œuvre au Canada durant la dernière décennie à l'aide des fonds fédéraux, fonds qui ont été renouvelés et élargis dans le budget fédéral canadien de 2013-2014, et au travers desquels les gouvernements locaux ont réussi à assurer l'investissement continu du gouvernement fédéral dans l'amélioration des infrastructures locales.

(66) <http://www.fcm.ca/home/issues/environment/wastewater-system-effluent-regulations.htm>.

Équité et accès

Selon les normes internationales, l'accès aux services publics de base est satisfaisant en Amérique du Nord⁽⁶⁷⁾. Cependant, il existe des variations dans la qualité de ces services de base, ce qui représente quand même de véritables défis.

Dans le domaine des transports, garantir un accès équitable à des transports adaptés et à faible coût est souvent un problème. Par exemple, les populations à faible revenu se déplacent souvent plus que les autres pour se rendre dans les bassins d'emploi et n'ont pas accès aux transports en commun. « Pour les familles de travailleurs qui vivent dans des quartiers éloignés des zones de concentration d'emplois, en particulier ceux situés dans la tranche de revenus des 20 000-35 000 dollars, les coûts de logement et de transport combinés consomment une très importante part des revenus avec des coûts de transport supérieurs à ceux du logement⁽⁶⁸⁾. » Pourtant, le soutien du secteur public pour subventionner les réseaux de transport, en particulier parmi les communautés les plus riches, est souvent difficile à obtenir.

Dans les télécommunications, l'Internet à haut débit n'est pas suffisant pour assurer la compétitivité économique et l'équité d'accès. Les États-Unis comme le Canada sont confrontés au problème du coût du « dernier kilomètre » (*last mile*) pour fournir les infrastructures depuis les nœuds de réseaux jusqu'aux foyers et entreprises, et à la « fracture numérique » avec de larges segments de la population qui n'ont pas accès à ces infrastructures (notamment les bas revenus qui sont désavantagés).

Dans ce contexte, les questions d'échelle et de géographie (distances, reliefs et densités) se posent une fois de plus. Les petites infrastructures publiques locales d'adduction d'eau sont confrontées à d'énormes difficultés financières, technologiques et d'organisation pour répondre

à la croissance des réglementations fédérales portant sur l'adduction d'eau et l'eau potable. La géographie régionale affecte également les modèles de gouvernance d'approvisionnement en eau en raison de sources d'approvisionnement qui peuvent être abondantes (rivières et sources aquifères) ou faibles. Par ailleurs, si ces sources d'approvisionnement en eau traversent les délimitations des frontières locales et d'États fédérés, il est encore plus complexe d'assurer un accès équitable.

Enfin, au moment où de nouveaux mécanismes de tarification et de possibilités de partenariats public-privé émergent pour le financement et l'exploitation des réseaux d'infrastructures, d'autres questions d'équité se présenteront vraisemblablement à propos des coûts d'utilisation de services publics de base. Les infrastructures de services sous gestion privée, par exemple, sont plus susceptibles de tarifier l'utilisation des installations et services sur la base du « coût complet » ou « coût total » (*full cost*) en tenant compte des coûts initiaux d'investissements ainsi que des frais d'exploitation de l'infrastructure. Cependant, en l'absence d'importantes subventions basées sur les capacités de paiement des usagers, la tarification au coût complet rendra probablement l'accès de plus en plus difficile pour les populations les plus économiquement vulnérables.

Développement durable et planification

Les États-Unis et le Canada offrent une grande variété de situations en termes de responsabilités des gouvernements locaux pour les infrastructures et les modèles de gouvernance qui en résultent. Ces disparités entre les gouvernements locaux génèrent un certain nombre d'obstacles quant à l'organisation de la planification du développement durable qui concerne l'ensemble des services locaux de base, qu'il s'agisse d'assurer un financement

(67) Cette généralisation ne s'applique pas à de nombreuses réserves indiennes, qui sont du domaine des responsabilités fédérales (et non local) dans les deux pays. La situation dans de nombreuses réserves isolées du Canada est particulièrement sinistre. Pour plus de détails, voy. NEEGAN BURNSIDE LTD., *National Assessment of First Nations Water and Wastewater Systems: National Roll-up Report*, avril 2011, le rapport est publié sur : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1313770257504>.

(68) SHOUP et LANG (2011), p. 71.

durable afin de maintenir une couverture de qualité et un accès à tous, ou d'assurer un développement qui évite de faire peser sur les générations futures les coûts des services ou l'épuisement des ressources naturelles. Les gouvernements locaux et les autorités ont la responsabilité d'assurer la prestation des services locaux de base et, pour ce faire, ont intérêt à travailler à la planification durable de ces services publics. Cependant, dans la plupart des cas, la planification se fait de manière isolée (sectorielle), il n'y a pas de véritable réflexion sur la manière dont les secteurs

sont imbriqués et le concept de durabilité environnementale est mal défini.

Par exemple, l'enquête de la *NLC* indique que les municipalités prennent rarement en considération les impacts cumulés des facteurs environnementaux, économiques et communautaires dans la planification des infrastructures (voy. le tableau 3.4). Le seul secteur qui se démarque est celui de l'Internet à haut débit, et c'est probablement dû à l'influence des subventions qui mettent l'accent sur les problèmes d'accès pour les populations non desservies ou mal desservies.

TABLEAU 3.4

Planification des infrastructures aux États-Unis

Question de l'enquête : *Dans quelle mesure les impacts cumulés des facteurs environnementaux, économiques et communautaires sont pris en considération dans votre planification ?*

Infrastructures	Beaucoup	6/7	5/7	Moyennement	3/7	2/7	Très peu
Routes et ponts	0,9	0	0,9	9,3	16,9	26,2	45,8
Transport	6,0	2,3	5,5	17,0	19,7	22,0	27,5
Adduction d'eau	1,8	1,4	1,4	9,9	12,2	22,1	51,4
Assainissement	0,9	0,9	2,2	8,5	11,7	26,5	49,3
Gestion des déchets solides	3,1	1,8	4,0	13,4	13,8	23,7	40,2
Recyclage	3,1	2,2	3,6	15,2	16,1	21,0	38,8
Électricité/gaz	11,7	5,1	8,9	23,8	15,4	15,4	19,6
Internet à haut débit	17,5	8,5	12,3	28,3	11,8	9,9	11,8

Un exemple de la nécessité de tenir compte des répercussions sur l'ensemble des infrastructures est classiquement symbolisé par le secteur des transports (routes et transports en commun) et sa planification. Le développement et la construction de nouvelles routes, de ponts et de réseaux de transport doivent tenir compte de l'impact environnemental général. *TransLink*, dans la région métropolitaine de Vancouver, a la capacité juridictionnelle pour répondre à cet objectif, mais il existe de nombreux désaccords intermunicipaux et provinciaux/municipaux qui ont empêché une action décisive. Bien que le « réseau de transports (aux États-Unis) crée des opportunités économiques, il présente également des défis environnementaux importants liés à la pollution de l'air, aux gaz à effet de serre et à

la dégradation de la qualité de l'eau⁽⁶⁹⁾ ». Alors que la planification du secteur des transports entre niveaux de gouvernement prend en compte les impacts environnementaux sur les sites ciblés par le développement des infrastructures, le processus ne tient pas compte de tous les effets d'entraînement que l'infrastructure nouvelle et élargie peut avoir sur l'environnement.

Dans une certaine mesure, il est important d'offrir un rôle plus important aux collectivités locales dans le domaine de la planification des infrastructures dans lequel les gouvernements fédéraux et les États fédérés jouent un rôle primordial. Cela est particulièrement flagrant dans les transports. Par exemple, aux États-Unis, les gouvernements locaux représentent

(69) SHOUP et LANG (2011), p. 70.

environ 36 % du financement total pour le transport de surface et, comme indiqué plus haut, les autorités locales devront jouer un rôle plus important au moment où la baisse des budgets fédéraux et des États fédérés obligera les collectivités locales à combler les manques. Les gouvernements locaux devront élaborer de nouveaux moyens pour faire face aux défis du financement et de planification. Pour dessiner la durabilité du développement des infrastructures et de l'organisation de la planification, les collectivités locales doivent élaborer et conduire des plans généraux, exhaustifs et de grande ampleur (selon une logique holistique). Ces schémas doivent systématiquement prendre en compte les différents problèmes généraux et transcender les questions sectorielles (propres à chaque catégorie d'infrastructure), afin de remédier aux problèmes de l'entretien différé et de s'assurer que le processus de planification des gouvernements locaux soit intégré dans le cadre d'un programme d'amélioration des investissements et de soutiens financiers intergouvernementaux.

3.5 Conclusion et recommandations

La complexité des systèmes d'infrastructures de services publics décrite dans ce chapitre et la myriade de défis auxquels sont confrontés ces services rendent nécessaires le réinvestissement, la planification, ainsi que l'assurance de la durabilité des systèmes d'infrastructures. Ces trois éléments devraient être des priorités absolues pour les décideurs, acteurs et autres parties prenantes de la région Amérique du Nord. En l'absence de réponses adaptées aux défis auxquels sont confrontés les services publics de base et leurs infrastructures, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, le futur de la qualité de vie des citoyens ainsi que la compétitivité économique des deux pays seraient remis en cause.

Deux recommandations principales ressortent de l'analyse de la région. **Premièrement**, à la fois aux États-Unis et au Canada, il y a un besoin primordial de développer un nouveau mode de partenariat (*new partnership model*) pour encadrer les relations futures entre État

fédéral-États fédérés/provinces-collectivités locales, mode qui reconnaisse les villes et autres gouvernements locaux comme des partenaires égaux et compétents devant jouer un rôle dans la gouvernance des services locaux de base. Les villes et les gouvernements locaux ne peuvent pas simplement être considérés comme des parties prenantes. **Deuxièmement**, en s'appuyant sur ce nouveau mode de partenariat, chaque pays devrait prendre des mesures pour développer et mettre en œuvre un plan national d'infrastructure (*national infrastructure plan*) qui inclut les rôles principaux, les responsabilités et les mécanismes de financement pour les divers niveaux de gouvernement, ainsi que d'autres intervenants clés. Ces plans nationaux d'infrastructure pourraient adopter ou s'appuyer sur un ensemble de concepts ou de principes centraux qui guideront les efforts futurs. Les principaux principes pourraient être les suivants :

- fournir des investissements prévisibles et de long terme qui permettent une planification durable et à long terme des décisions d'investissements ;
- simplifier et améliorer la conception des programmes pour éliminer les redondances inutiles et les inefficacités dans leur application, examen et processus d'approbation ;
- assurer la flexibilité et la reconnaissance des différences de taille et de caractéristiques des différentes collectivités locales, ainsi que la nécessité d'adapter les projets pour mieux répondre aux besoins locaux ;
- assurer le renforcement des capacités de gestion des actifs pour assurer une surveillance efficace de la planification et des dépenses ;
- explorer des outils de financement innovants qui soient susceptibles d'aider les collectivités locales à accéder à des financements dont les sources augmentent avec la croissance et le développement de l'économie ;
- évaluer les investissements dans les services publics locaux de base avec précision pour rendre compte, au plus près, de la construction et de la maintenance des installations, tout en assurant un large accès à ces installations ;

- et mettre la priorité sur les systèmes et réseaux intégrés et intermodaux qui font le lien entre les investissements dans les différents services locaux de base tout en garantissant la pérennité de long terme.

Les décideurs, au Canada et aux États-Unis, ont tendance à se diriger de plus en

plus dans la bonne direction, notamment maintenant que les économies locales, régionales et nationales émergent de la récente récession économique. Cependant, une action politique beaucoup plus volontariste est désormais nécessaire afin de maintenir et de renforcer « l'épine dorsale » de la croissance économique et de la prospérité de la région Amérique du Nord.

4

Amérique latine

SERGIO GALILEA OCÓN

*Institut des Affaires publiques
Université de Santiago
(Chili)*

En collaboration avec :

Ricardo Casanova, Geraldine Espinoza, Mario Ossandón Cañas, Giselle Pedreros, Fernando Ossandón Correa, Mario Rosales Ortega, et la contribution spéciale de Catherine Paquette Vassali (de l'Institut de recherche et de développement, Mexico).



4.1 Introduction

Au cours des dix dernières années, l'économie latino-américaine a connu un rythme de croissance plus rapide que la moyenne mondiale ; le PIB par tête a augmenté de 23 % et la capacité d'exportation de la région s'est accrue. La crise économique et financière internationale a eu moins de répercussions en Amérique latine que dans d'autres régions du monde. Ces résultats économiques, accompagnés de politiques de redistribution dans plusieurs pays, ont conduit à une baisse relative de la pauvreté dans la région. Toutefois, des inégalités économiques et sociales importantes perdurent : 180 millions de personnes y sont en situation de pauvreté et 72 millions en situation d'extrême pauvreté, soit respectivement 33 % et 13 % de l'ensemble de la population⁽¹⁾.

Sur le plan démographique, les taux de natalité ont diminué tandis que l'espérance de vie a progressé de sorte que le nombre de personnes en âge de travailler est en hausse. Afin de tirer parti de cette évolution, la région devra augmenter et diversifier de manière significative sa production et créer des emplois au cours des prochaines années, tout en satisfaisant aux demandes en matière de logement et de services d'une population jeune pour l'essentiel⁽²⁾.

Bien que l'Amérique latine soit l'un des continents les plus urbanisés (80 % de sa population vit dans des villes), ayant déjà traversé sa phase d'urbanisation la plus intense, les villes latino-américaines, notamment les métropoles, sont encore confrontées à une forte expansion très difficile à maîtriser : on estime que 66 millions d'habitants afflueront vers les agglomérations urbaines entre 2010 et 2020⁽³⁾. Les villes sont à l'image de l'hétérogénéité sociale caractéristique de la région. Les citoyens pauvres et très pauvres y représentent respectivement 27,6 % et

8,3 % de la population, une réalité qui se traduit par des troubles sociaux importants et une ségrégation spatiale. Environ 25 % de la population urbaine d'Amérique latine vit dans des taudis (bidonvilles). Bien que cette proportion soit plus faible qu'en Afrique subsaharienne ou en Asie, le nombre de citoyens touchés (113 millions en 2012) met en évidence l'ampleur du défi⁽⁴⁾. Ce chiffre devrait s'élever à 164 millions en 2020.

Deux mondes parallèles coexistent dans les villes latino-américaines, ce qui conduit à une situation sociale marquée par la vulnérabilité, l'exposition aux risques et à une insécurité croissante⁽⁵⁾. Des quartiers marginaux et des zones d'habitat informel, les taudis, côtoient des quartiers résidentiels privés et des communautés fermées. Cela a des effets importants sur la demande des services de base et leur gouvernance, leur qualité pouvant être très variable et leur accès inégal.

Comme l'ont montré les Rapports GOLD I et II, publiés en 2008 et 2010, les processus de démocratisation, lancés dans les années 1980, se sont accompagnés d'avancées marquantes en matière de décentralisation. Les compétences institutionnelles des autorités locales se sont progressivement accrues. Parallèlement, les citoyens sont de mieux en mieux informés et de plus en plus exigeants en termes de management, de qualité et d'accès aux droits (décentralisation et participation). De ce fait, les autorités locales, qui représentent le premier point de contact auquel les citoyens adressent leurs demandes, doivent faire face à des obligations et à des défis plus importants.

Toutefois, une forte tradition centralisatrice, encore prégnante sur tout le continent, a freiné les progrès de la décentralisation. Le renforcement de la démocratie locale doit se poursuivre en Amérique latine, et les autorités locales doivent être dotées de compétences de gestion

(1) CEPAL (2012).

(2) ONU-Habitat (2012).

(3) NATIONS UNIES (2012).

(4) ONU-HABITAT (2012).

(5) CARRIÓN et NUÑEZ-VEGA (2006), PEÑA *et al.* (2010).

accrues afin de se permettre de promouvoir le développement au niveau local et de contribuer activement aux politiques nationales et régionales. Même dans une période de graves difficultés institutionnelles et financières, il existe des exemples remarquables de vitalité des autorités locales, présentés dans ce rapport.

Ce rapport analyse la gestion et la fourniture des services publics de base au niveau local dans 11 pays : l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Salvador, l'Équateur, le Mexique, le Pérou et la République dominicaine. Il s'appuie sur les publications disponibles et sur une enquête menée par Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU). Des questionnaires ont ainsi été envoyés aux autorités locales auxquels ont répondu 238 maires, conseillers, responsables et médiateurs auprès des autorités locales, issus de 19 pays. Des entretiens ont également été réalisés avec des sources qualifiées. Les principaux quotidiens ont aussi été consultés pour rechercher des articles sur les services de base⁽⁶⁾. Avec le concours du Fonds multilatéral d'investissement de la Banque interaméricaine de développement (BID), une série d'exemples sur les innovations en matière de gestion et d'administration des services locaux de base a été réunie. Outre les quatre services de base analysés dans toutes les régions (approvisionnement en eau, assainissement, collecte des ordures ménagères, transports publics), ce chapitre se penche aussi brièvement sur la question de la sécurité publique. Bien que la sécurité publique ne constitue pas un service de base, elle représente en effet une préoccupation importante pour la population d'Amérique latine⁽⁷⁾.

4.2 Cadres institutionnels et réglementaires pour les prestations de service de base

Malgré la forte centralisation qui caractérise les États d'Amérique latine, la décentralisation a fait évoluer le rapport entre les autorités nationales et les autorités locales (États fédérés, provinces, régions ou départements et municipalités) au cours des trente dernières années. L'élection au suffrage direct des autorités locales est généralisée et, bien qu'il existe des disparités et des contrastes très marqués entre les pays, la responsabilité des autorités locales en matière de prestation de service, ainsi que leurs compétences financières et administratives, n'ont pas cessé de s'étendre.

Au cours des années 1980, sous l'effet des politiques d'ajustement structurel, les concessions ou les privatisations de services locaux sont devenues la norme dans plusieurs pays. En Argentine, par exemple, la fourniture d'eau, d'énergie et les services d'assainissement de l'agglomération de Buenos Aires et des provinces intérieures ont été confiés à des concessionnaires. Au Chili, l'eau, l'assainissement, l'électricité, le gaz et les télécommunications sont autant de services de base qui ont été privatisés. En Bolivie et en Équateur, la gestion de l'eau potable et des eaux usées des principales villes (La Paz, Cochabamba – Guayaquil) a été « capitalisée », confiée à un bailleur ou déléguée. Toutefois, depuis le début de la crise économique des années 2000, la gestion de certains services a été reprise en charge par les municipalités ou par l'État.

(6) Les sources ont été les suivantes : Octavio Acosta, Francisco Alburquerque, Fernando Álvarez de Celis, Sergio Arredondo, Michel Azcueta, Carmen Chauca, Serrana Coehlo, Mayela Cubillos, Daniel Cravacuore, Roberto Di Meglio, Marcos Dini, Leopoldo Font, Hugo Fruhling, Samuel Garrido, João Ricardo Guimaraes, Héctor Latapiat, Claudio Maggi, Martha Rocío Mendoza, Hugo Morán, Iván Moscoso, Hugo Navarro, Luiz Antonio Pacheco, Cuauhtémoc Paz, Humberto Peña, Margarita Pérez, Sergio Francisco Piola, María del Carmen Prado, Gonzalo Rivas, Olman Villarroel et Eugene Zapata. Les quotidiens consultés en août et septembre 2012 sont : *El Clarín de Buenos Aires* (Argentine), *El Diario de La Paz* (Bolivie), *Folha de São Paulo* (Brésil), *El Mercurio de Santiago* (Chili), *El Tiempo de Bogotá* (Colombie), *El Herald de San José* (Costa Rica), *El Comercio de Quito* (Équateur), *La Jornada de Mexico* (Mexique), *El Comercio de Lima* (Pérou), *Listín Diario de Santo Domingo* (République dominicaine) et *La Prensa Gráfica de San Salvador* (Salvador).

(7) GALILEA, LETELIER et ROSS (2011).

Des études ont montré que le rôle des autorités locales et régionales (États fédérés), ainsi que celui des organismes de gestion des services locaux de base, ont été renforcés au cours des dernières années, y compris dans le domaine de l'éducation et des soins de santé primaires⁽⁸⁾. Toutefois, il est nécessaire : a) d'investir davantage pour parvenir à un meilleur taux de couverture et à une meilleure qualité des services ; b) d'améliorer la coordination entre les différents niveaux d'administration et les opérateurs privés, et c) de renforcer les capacités de contrôle et la participation de la population locale.

La répartition des responsabilités

En général, la législation de la plupart des pays confie la responsabilité des services de base aux autorités locales bien que ces services puissent être fournis par différents opérateurs publics et/ou privés, au niveau central ou local, grâce à toute une gamme d'accords institutionnels et contractuels. Dans le même temps, il est généralement admis que ces services doivent être régis par un ensemble de principes (un accès universel, permanent et de qualité aux services de base) qui requièrent des cadres réglementaires larges et stables pour garantir un équilibre approprié entre fournisseurs, bénéficiaires et organismes publics (au niveau central et local).

En général, les municipalités latino-américaines sont en charge des services publics suivants : eau potable, captation des eaux usées, propreté des rues, collecte et traitement des ordures ménagères, éclairage public, aménagements urbains, espaces verts, installations de sport, marchés et

abattoirs, circulation, sécurité publique et sécurité routière, cimetières, événements publics et culture. Dans plusieurs pays, les responsabilités en matière de gestion des soins de santé primaires et d'éducation primaire et secondaire, y compris les politiques sociales en faveur des plus démunis, ont été transférées aux niveaux intermédiaire et local (par exemple à *Bolsa-Familia* au Brésil⁽⁹⁾).

Comme dans d'autres régions du monde, les municipalités latino-américaines partagent fréquemment la gestion de ces services publics avec les autorités de niveau intermédiaire et national. Dans ce cas, les autorités de chaque niveau gèrent des segments spécifiques des services en question, mais des problèmes de coordination apparaissent souvent ainsi que des ambiguïtés quant aux responsabilités propres à chaque niveau. En outre, les autorités locales gagnent des compétences dans de nouveaux domaines, notamment dans celui de l'environnement – car elles doivent s'adapter au changement climatique, ce qui a un impact direct sur les services de base (inondations ou sécheresses, plus grandes variations de température ou changements dans les cycles de précipitations qui touchent les sources d'eau potable, etc.) – et celui de la sécurité publique qui, bien qu'elle ne soit pas de compétence locale, est une priorité de premier plan pour les citoyens de la région.

Le tableau 4.1 reflète le caractère hétérogène du statut des services de base pris en compte dans ce rapport, notamment les différents niveaux d'engagement des organismes publics nationaux, régionaux et locaux, et l'implication croissante d'opérateurs du secteur privé (pour plus de détails, voy. annexe 4.2).

(8) GALILEA, LETELIER et ROSS (2011).

(9) CGLU (2008).

TABLEAU 4.1
Principales responsabilités en matière de gestion des services de base en Amérique latine

Pays	Eau et assainissement	Déchets solides municipaux	Transports publics urbains	Sécurité publique locale
Argentine	Autorités régionales (SP)	Autorités locales (SP)	Autorités municipales (SP)	Autorités centrales et régionales
Bolivie	Autorités locales (EP)	Autorités locales	Autorités régionales (EP)	Autorités centrales
Brésil	Autorités locales et régionales (EP, SP)	Autorités locales et régionales	Autorités régionales (EP, SP)	Autorités centrales et régionales
Chili	Autorités centrales (SP)	Autorités locales (SP)	Autorités centrales (SP)	Autorités centrales
Colombie	Autorités locales (SP)	Autorités locales (SP)	Autorités municipales et locales	Autorités centrales
Costa Rica	Autorités centrales (EP), et locales dans certaines régions rurales	Autorités locales et centrales	Autorités centrales et locales (EP, SP)	Autorités centrales et locales
Équateur	Autorités locales (EP)	Autorités locales	Autorités locales et centrales (EP, SP)	Autorités centrales
Salvador	Autorités centrales (exceptionnellement autorités locales)	Autorités locales	Autorités centrales et locales (SP)	Autorités centrales
Guatemala	Autorités locales et centrales (SP)	Autorités locales	Autorités locales et centrales (SP)	Autorités centrales
Honduras	Autorités centrales (autorités locales dans les régions rurales)	Autorités locales	Autorités centrales	Autorités centrales

Entre parenthèses sont précisés les principaux opérateurs : EP, entreprise publique ; SP, secteur privé ; l'expression « Autorités centrales » se réfère à l'État national (sous sa forme unitaire ou fédérale).

Sources : élaboration de l'auteur, voy. annexe 4.1 à la fin du livre.

Cependant, ce tableau simplifie nécessairement une réalité complexe. Les différentes situations nationales sont analysées de manière plus détaillée au point suivant qui est consacré aux modèles de gestion et aux cadres réglementaires.

Au Brésil, par exemple, les compétences entre les différents niveaux de gouvernement se chevauchent dans certaines régions tandis que, dans d'autres, en particulier dans le nord-est du pays, on constate que certains services sont déficients, voire absents. Alors que les responsabilités en matière de santé et d'éducation sont transférées aux autorités intermédiaires et aux municipalités dotées de plus grandes compétences, les petites municipalités se dessaisissent d'une part de leurs responsabilités (par exemple, la construction et l'entretien des routes) en faveur des autorités de niveau intermédiaire ou fédéral. Par ailleurs, la répartition des compétences est en général adaptée à la logique de chaque secteur (l'eau, l'assainissement et l'éducation étant du

ressort des États, et la santé, le logement et l'assainissement étant financés par les autorités fédérales).

En Colombie, la loi établit qu'il est de la responsabilité des municipalités de « garantir une prestation efficace des services de distribution et de collecte des eaux à domicile aux administrés [...] par des entreprises de service public », sauf dans certains cas spécifiques où ces prestations peuvent être directement assurées par les municipalités (art. 5 de la loi n° 42 de 1994).

Au Mexique, bien que les services de base relèvent de la responsabilité des municipalités, dans de nombreux cas, des institutions étatiques et parfois fédérales fournissent des services locaux (à l'exception de la gestion des déchets solides confiée exclusivement aux municipalités). En Amérique centrale (sauf pour les capitales et quelques villes de taille intermédiaire), les autorités locales rencontrent, en général, des difficultés pour administrer

les services de base et les dirigent souvent dans des conditions précaires. Toutefois, les activités les plus complexes, qui nécessitent les investissements les plus lourds – par exemple, la distribution et la collecte des eaux –, restent la plupart du temps du ressort du niveau national. Au Paraguay, les municipalités fournissent un nombre restreint de services de base, les autorités centrales se chargeant de la plupart des services, notamment ceux de l'eau potable et des transports publics. En Uruguay, ce sont les autorités de niveau intermédiaire (*departamentos*) qui administrent le plus grand nombre de services, y compris, de plus en plus, les services sociaux (soins de santé primaires), la protection de l'environnement et le développement culturel. Toutefois, l'eau est distribuée par un organisme national d'État (*Obras Sanitarias del Estado*) et la collecte des déchets solides a été prise en charge par des municipalités récemment créées.

La complexité grandissante de la répartition des compétences et l'introduction de nouveaux acteurs font apparaître le besoin de clarifier et de revoir régulièrement les cadres juridiques. La plupart des autorités locales qui ont répondu à l'enquête menée en vue du présent rapport ont identifié les faiblesses et les insuffisances du cadre réglementaire comme un problème décisif.

Modèles de gestion et cadres réglementaires

Au cours des dernières décennies, la plupart des pays de la région ont mis en place de nouvelles législations ou réglementations pour améliorer les services d'adduction d'eau et d'assainissement (cf. tableau 4.2). De même, des législations relatives à la gestion des déchets solides (dans au moins 7 pays de la région) et à la

création d'organismes de régulation ont été adoptées.

Cependant, les législations doivent avant tout être appliquées de manière plus efficace dans les nombreux pays où la question de la répartition des responsabilités entre les autorités locales, régionales et nationales a besoin d'être clarifiée. Dans le secteur de l'eau, par exemple, une étude récente de l'OCDE attire l'attention sur d'importants problèmes de coordination au niveau de l'élaboration des politiques de gestion financière et plaide pour un renforcement des capacités techniques, d'information et de contrôle⁽¹⁰⁾. Dans le secteur de la gestion des déchets solides, bien que la prestation de services relève de la responsabilité locale, l'élaboration des politiques, la planification et l'affectation des fonds restent des compétences nationales ou régionales dans le cas des pays fédéraux. Il est par conséquent nécessaire de créer des mécanismes pour clarifier le rôle de chaque niveau de gouvernement et le type de collaboration en jeu en veillant à respecter et à renforcer l'autonomie des autorités locales. Le Conseil national des compétences (*Consejo Nacional de Competencias*), en Équateur, offre un exemple de répartition équitable des pouvoirs : tous les niveaux de gouvernement y sont représentés et il définit les procédures de transfert de pouvoirs tout en analysant les coûts impliqués⁽¹¹⁾.

La dissociation des missions d'élaboration des politiques, de réglementation, de contrôle et de prestation de services a constitué un des acquis des politiques de service public des années 1990. Des efforts doivent également être consentis pour améliorer la définition et surtout l'application des réglementations relatives à la qualité et à l'efficacité des prestations de service. Étant donné l'asymétrie entre les consommateurs et les fournisseurs de services (en général des monopoles ou des quasi-monopoles), il est important

(10) Le rapport de 2012 de l'OCDE (AKHMOUCH, 2012) identifie trois modèles en matière de gouvernance du secteur de l'eau : 1) de multiples acteurs au niveau du gouvernement central et peu d'exécutants au niveau local, ce qui pose des problèmes de coordination entre les ministères et entre les différents niveaux de gouvernement (p. ex., au Chili, au Costa Rica, au Salvador) ; 2) de multiples acteurs au niveau central et local avec des problèmes de coordination verticale (entre les niveaux) et horizontale (à chaque niveau) [p. ex., au Brésil, au Mexique, au Pérou] ; 3) peu d'acteurs au niveau du gouvernement central et une foule d'acteurs au niveau infranational (p. ex., en Argentine, au Mexique, au Panama), ce qui requiert une meilleure coordination entre les acteurs et les niveaux infranationaux.

(11) <http://www.competencias.gob.ec/>.

que les autorités de régulation contrôlent l'usage des deniers publics et assurent la protection des droits des consommateurs. La création d'organismes de régulation spécialisés chargés de superviser les services de base constitue une avancée importante (dans le secteur de l'eau, il existe 28 organismes de régulation nationaux et intermédiaires et 21 organismes municipaux, couvrant 23 % de la population, ainsi que 17 organismes multisecteurs en Amérique latine). Au Pérou, la Superintendance nationale des services d'assainissement (*Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, SUNASS*) définit par exemple la réglementation qui s'applique à 50 prestataires de service d'assainissement : elle définit des mécanismes tarifaires et révisé les tarifs tous les cinq ans ; elle contrôle également la qualité de l'eau et le service fourni aux consommateurs. En Colombie, la réglementation du régime tarifaire est du ressort de la *Comisión Reguladora del Agua (CRA)*, qui définit et révisé les mécanismes de tarification, puis supervise leur application par les opérateurs de service, lesquels fixent, en dernière instance, les tarifs. La *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)* contrôle, pour sa part, la qualité du service, s'assure de la viabilité des opérateurs et gère un système unique d'information de service public (*Sistema Único de Información – SUI*), qui centralise les informations communiquées par les opérateurs. Au Mexique où la réglementation au niveau local est peu contraignante, la Commission nationale de l'eau, *CONAGUA*, centralise, surveille et publie des données sur les prestations de service, les tarifs, l'accès à l'eau et les ouvrages hydrauliques. En Amérique centrale, les expériences en matière d'organismes de régulation sont plus récentes et se limitent à quelques pays (Costa Rica, Honduras, Nicaragua et Panama⁽¹²⁾). Guayaquil (Équateur) et quelques villes brésiliennes disposent d'organismes de régulation locaux. Ces organismes, qui, grâce à leurs compétences professionnelles et techniques plus pointues, permettent une meilleure protection des municipalités et des consommateurs ainsi qu'une plus grande

transparence, devraient aussi s'employer à aider les autorités locales.

Dans le secteur de la gestion des déchets, les cadres juridiques en matière d'environnement et de santé manquent de clarté et se chevauchent. En outre, on constate que les organismes en charge de la gestion des déchets sont confrontés à des difficultés pour mener à bien leurs missions. La situation est particulièrement préoccupante du fait de l'absence de législation économique et financière appropriée dans la plupart des pays, ce qui permettrait de réglementer les tarifs et les taux applicables en fonction de la qualité du service. C'est en Colombie que l'on trouve l'exemple le plus complet de réglementation économique et financière des services de gestion des déchets solides : la méthode pour calculer les tarifs et les plafonds de dépenses sont clairement fixés afin de garantir la viabilité financière du service⁽¹³⁾.

L'enquête menée auprès des autorités locales en vue du présent rapport confirme également la nécessité d'établir un cadre juridique qui régitte les relations entre les autorités locales et les opérateurs, qui précise les grandes lignes des contrats et définisse les modalités de suivi des services confiées au secteur privé sous le contrôle des autorités locales et d'autres institutions publiques. Partout, le cadre juridique et le contrôle apparaissent insuffisants.

En général, en cas de recours au secteur privé pour des concessions de long terme, il est souhaitable de mettre en place des cadres réglementaires spécifiques qui prévoient des procédures de règlement des différends, de passation et de modification des contrats, ainsi que d'annulation des concessions (sous certaines conditions). Les pays où l'on trouve les meilleurs services sont ceux qui sont parvenus à établir des cadres réglementaires avant de lancer des appels d'offres, comme au Chili. Le manque de clarté des cadres réglementaires décourage l'investissement des entreprises (nationales et étrangères). Le même argument est souvent repris également pour réaffirmer la nécessaire stabilité des règles du jeu fixées par l'État, comme l'ont réitéré la

(12) IMTA & OCDE (2008), p. 14.

(13) MARTÍNEZ *et al.* (2011).

Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque mondiale⁽¹⁴⁾.

4.3 Accès aux services de base

Au cours des dernières décennies, des améliorations importantes ont été apportées en matière d'accès à l'eau, aux services

d'assainissement, aux transports urbains et à la gestion des déchets solides, ainsi qu'à la qualité de ces différents services. Toutefois, des obstacles doivent encore être surmontés si l'Amérique latine veut atteindre les niveaux des régions les plus développées, notamment dans les zones rurales les plus défavorisées et isolées. L'encadré 4.1 présente les défis auxquels sont confrontées les zones périurbaines.

Encadré 4.1 – L'accès aux services de base dans les zones périurbaines.

Actuellement, les agglomérations urbaines continuent de s'étendre en Amérique latine sous l'effet principalement de mouvements de population à l'intérieur même des zones urbaines, plutôt que de migrations. Dans ces nouvelles périphéries urbaines, le développement de zones d'habitat informel ne représente plus la seule force motrice de développement ; dans plusieurs pays de la région, de nouvelles formes urbaines se développent à la suite de la construction de logements sociaux de masse (d'abord au Chili, puis au Mexique, au Brésil, en Colombie et au Venezuela, entre autres). Cette croissance urbaine périphérique qui se poursuit, formelle et informelle à la fois, a des conséquences importantes du point de vue de la fourniture des services de base.

La nécessité de fournir des services de base dans ces nouvelles périphéries urbaines se double de la nécessité de répondre au « déficit urbain » déjà cumulé au cours des dernières décennies dans des zones d'habitat informel (où vit encore 30 % de la population urbaine d'Amérique latine). Toutefois, on considère que les défaillances dans ces quartiers sont moins importantes que celles rencontrées dans des quartiers analogues dans d'autres régions en développement : en effet, la phase de croissance rapide de ces bidonvilles est terminée et les services ont continué à y être améliorés. On estime que l'accès à l'électricité est désormais largement répandu dans les villes d'Amérique latine avec un taux de couverture urbaine de plus de 95 % dans la plupart des pays (sauf au Guatemala, au Pérou et au Salvador). La situation est plus ou moins similaire pour l'eau potable. Ces données doivent néanmoins être maniées avec prudence, la qualité et la régularité des services restant encore très souvent insuffisantes. Un réseau d'assainissement pas assez étendu, des logements surpeuplés et la mauvaise qualité des matériaux de construction constituent d'autres problèmes auxquels ces quartiers non intégrés à la ville sont confrontés, sans compter le manque d'équipements et les difficultés d'accès aux transports publics.

Dans le même temps, plusieurs villes latino-américaines sont confrontées au besoin de revaloriser des centres-villes en grande partie délaissés et délabrés, dont les infrastructures sont obsolètes (à Santiago et à Mexico, par exemple). En d'autres termes, un effort est consenti pour « redensifier », « repeupler » et « régénérer » à la fois les centres-villes historiques et d'autres zones urbaines centrales. Les autorités urbaines locales doivent donc encore faire face à des demandes importantes en matière de développement des infrastructures et des services.

(14) Sur les différents types de partenariat public-privé, voy. PASSALACQUA (2003) et INFRASCOPE (2013).

Accès à l'eau et au service d'assainissement

En Amérique latine, les Objectifs du Millénaire pour le développement ont déjà été atteints ou sont en voie d'être atteints⁽¹⁵⁾. Au cours des dernières années, le taux de couverture a connu une hausse régulière : entre 1960 et 1970, les réseaux de distribution d'eau ont été étendus ; entre

1980 et 1990⁽¹⁶⁾, les réseaux d'assainissement ont aussi été développés ; depuis 2000, des améliorations substantielles ont été apportées en matière de traitement de l'eau potable⁽¹⁷⁾. Le tableau 4.2 présente l'évolution de l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement de 1960 à 2010. On peut clairement constater que les années 1960 et 1970 ont représenté, à cet égard, un bond en avant.

TABLEAU 4.2
Approvisionnement en eau, réseaux d'assainissement et fosses septiques en Amérique latine et dans les Caraïbes

Année	Approvisionnement en eau potable (connexion nationale et accès amélioré)		Réseau d'assainissement		Fosses septiques	
	En millions d'habitants	%	En millions d'habitants	%	En millions d'habitants	%
1960	69	33	29	14	ND	ND
1971	152	53	59	21	ND	ND
1980	236	70	95	28	105	31
1990	341	80	168	39	116	27
2000	420	85	241	49	152	31
2010	503	87	330	57	210	37

Source : JOURAVLEV (2004), p. 8, et CEPALC (2012). – ND = données non disponibles.

Toutefois, si le taux de couverture en eau potable en Amérique latine est bien de 90 %, pas moins de 25 % de cette eau potable provient de sources de mauvaise qualité, informelles ou illégales (dans de nombreuses zones d'habitat informel, c'est la seule eau disponible). De plus, comme le montre le tableau ci-dessus, plus de 37 % de la population ne dispose que d'un accès limité à l'assainissement (fosses septiques, latrines, etc.). Depuis les années 2000, le développement de l'accès à l'eau potable s'est ralenti. Il en est de même pour les services d'assainissement, leur rythme de développement et d'amélioration passant de 2,7 % dans les années 1990 à tout juste 1,6 % au

cours des dernières années⁽¹⁸⁾. Ce déficit touche particulièrement la province ainsi que les zones urbaines et les catégories de population défavorisées. Il est très difficile d'étendre la couverture à ces zones étant donné la distance qui les sépare des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement formels⁽¹⁹⁾.

La qualité de service est inégale selon les pays. Tandis que les indicateurs au Chili, au Brésil et en Argentine sont bons en matière de continuité de distribution d'eau, les résultats en Bolivie, au Pérou et au Honduras sont médiocres. On constate également des différences entre l'intérieur des terres et les zones côtières dans

(15) L'Amérique latine atteindra ces objectifs plus facilement que d'autres régions comme l'Afrique, les taux de couverture y étant déjà similaires à ceux enregistrés en Europe.

(16) Les années 1980 correspondaient à la Décennie internationale pour l'eau potable et l'assainissement, lancée par les Nations unies en 1981.

(17) JOURAVLEV (2004).

(18) DUCCI et SOULIER-FAURE (2010).

(19) *Ibid.*

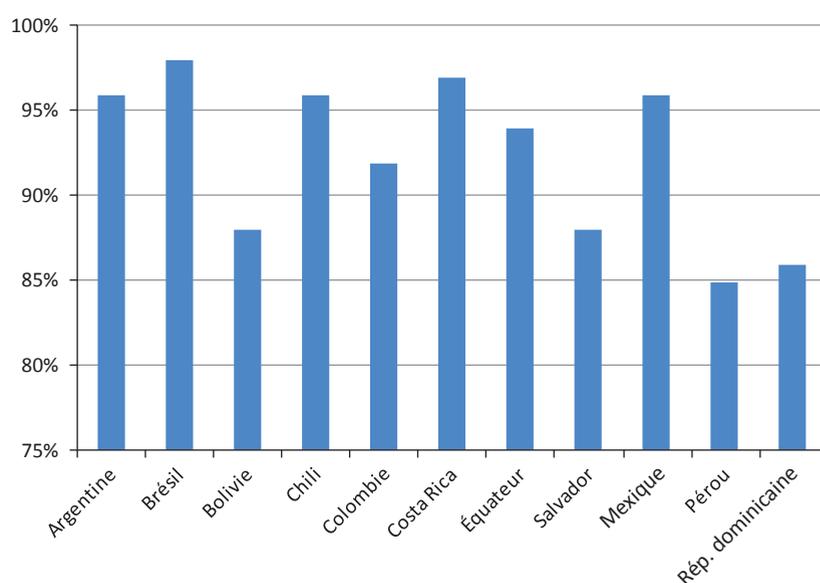
beaucoup de pays, notamment au Brésil et au Mexique où les disparités régionales sont particulièrement marquées⁽²⁰⁾.

Les graphiques ci-dessous (4.1 et 4.2) présentent des taux agrégés, par pays, de l'état actuel de l'accès à l'eau potable et à des services d'assainissement « améliorés ». La situation de l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement est singulièrement complexe en Bolivie. Dans ce pays, le taux d'accès à l'eau potable améliorée⁽²¹⁾ a atteint 88 % en 2010, après une hausse de 18 % au cours de la décennie

précédente, tandis que seuls 27 % de la population bénéficiaient d'un accès à des services d'assainissement améliorés. En outre, la progression de l'accès à l'eau potable améliorée reflète essentiellement la tendance dans les villes, le taux d'accès moyen dans les zones rurales atteignant une moyenne de seulement 71 % et les services d'assainissement améliorés dans ces zones ne concernant que 10 % de la population. Or, les mauvais résultats sanitaires dans ces régions sont aussi une conséquence négative de ces taux.

GRAPHIQUE 4.1

Taux d'accès à une eau potable améliorée (plusieurs pays d'Amérique latine)

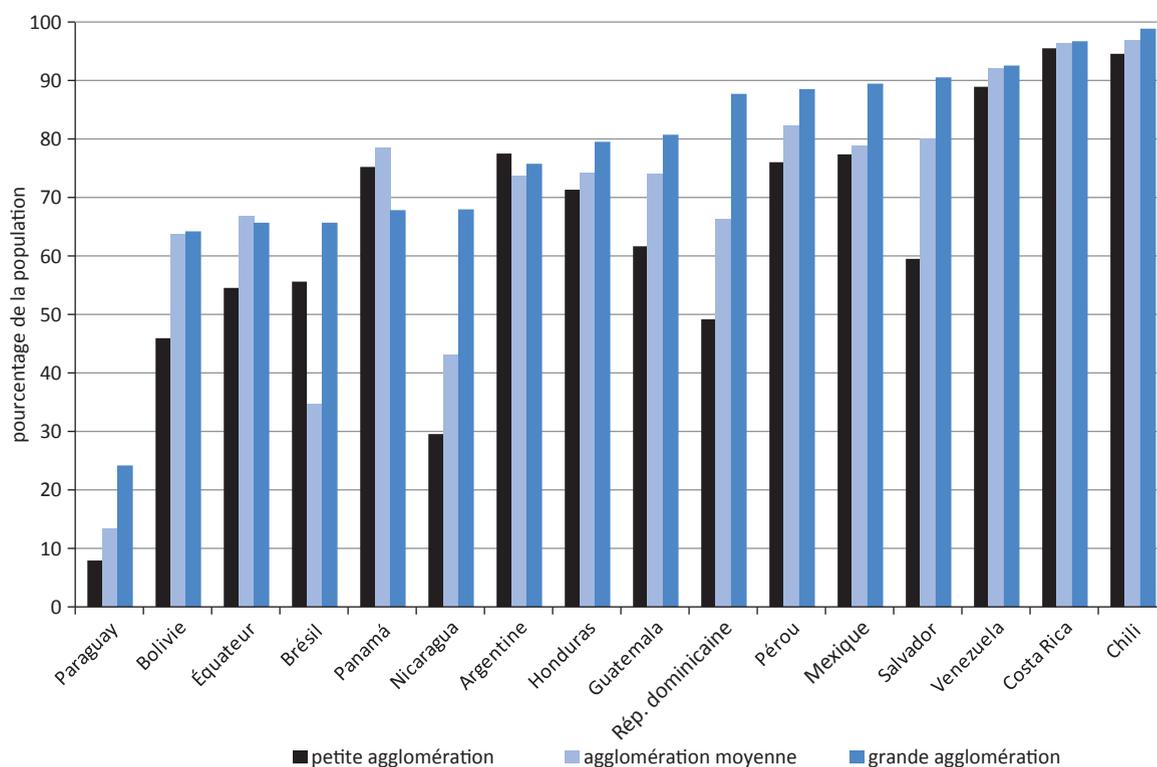


Source : sur la base des informations de l'OMS/Unicef (2012).

(20) IMTA & OCDE (2010).

(21) Selon la définition fournie par les Objectifs du Millénaire des Nations unies, une source d'eau potable améliorée est une source issue de canalisations protégées de la contamination extérieure. Une installation d'assainissement améliorée est une installation qui empêche de façon hygiénique tout contact entre l'homme et des excréments humains.

GRAPHIQUE 4.2
Taux d'accès à des services d'assainissement améliorés (quelques pays d'Amérique latine)



Source : extrait d'ONU-HABITAT 2012. Élaboré sur la base de données DEPUALC. Consultée en juillet 2011.

Même en **Argentine** où 98 % de la population a accès à l'eau potable et 90 % à l'assainissement, il existe encore des disparités importantes entre les zones urbaines et rurales. C'est dans les grandes villes que les taux d'accès sont les meilleurs (99 % pour Buenos Aires) et dans les régions isolées de Misiones et de Santiago del Estero qu'ils sont les plus bas. Il existe aussi de fortes différences entre les services : dans certaines zones, par exemple, l'approvisionnement en eau potable concerne 90 % de la population, et les services d'assainissement, seulement 30 % de la population. Si l'on ne prend en compte que les connexions nationales, le taux d'accès tombe à 80 % pour l'eau potable et à 44 % pour l'assainissement. La qualité de service (désinfection, chloration, etc.) et le taux de continuité sont bons au niveau national : plus de 90 % de l'approvisionnement en eau

potable est conforme aux règles et normes de l'OMS, les 10 % restants se concentrant dans les zones urbaines et rurales défavorisées⁽²²⁾. Le **Brésil** est le pays où l'on observe les plus grandes disparités internes concernant l'accès aux services d'assainissement : seulement 44 % de la population des agglomérations rurales a accès aux services d'assainissement. Les résultats sont moins marqués dans les pays d'Amérique centrale. Au **Costa Rica**, le taux d'accès à l'eau potable était de 97 % en 2010, le taux d'accès dans les zones rurales étant 9 % plus bas que l'accès dans les zones urbaines (100 %⁽²³⁾). L'Institut costaricain de l'eau et de l'assainissement (2005) a mis en évidence de graves problèmes en matière de distribution et de répartition de l'eau. Au **Salvador**, le taux d'accès à l'eau est de 88 % au niveau national, la disparité rural/urbain étant de 3 points ; les

(22) CALCAGNO, MENDIBURO et GAVIÑO (2000).

(23) OMS/UNICEF(2012).

zones urbaines et les zones rurales les plus pauvres souffrent de services d'assainissement déficients. La situation est particulièrement préoccupante en **Haiti**.

En **Colombie**, le taux d'accès à l'eau potable améliorée est de 92 % au niveau national, de 72 % dans les zones rurales et de 99 % dans les zones urbaines. Plus de 70 % des entreprises respectent les normes de qualité de l'eau et des services d'assainissement⁽²⁴⁾, quoique moins de 50 % de l'eau potable soit traitée de manière appropriée hors des grandes villes. Environ 77 % de la population a accès à des services d'assainissement améliorés, mais, dans les zones rurales, cela ne concerne que 63 % de la population. Au **Mexique**, le taux d'accès est assez homogène avec un taux national moyen de 92 % qui ne diminue pas dans les zones rurales. Toutefois, 55 % des familles qui ont accès à l'eau par canalisations souffrent d'interruptions de service⁽²⁵⁾.

Au **Pérou**, 85 % de la population ont accès à l'eau potable, mais il existe de fortes disparités entre les zones urbaines (90 %) et rurales (65 %). Seule une part limitée de l'eau potable est traitée (29 %). À Lima, il existe un service de suivi et de contrôle de la qualité de l'eau, le *Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal)*, qui s'assure que les normes minimales de qualité sont bien respectées. Des études intéressantes concernant les situations spécifiques de l'accès à l'eau, de la qualité de l'eau et de la viabilité environnementale ont été menées au **Paraguay**⁽²⁶⁾ et au **Guatemala**⁽²⁷⁾.

Dans toute l'Amérique latine, l'extension de l'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés et la mise en place de réseaux d'eau potable (souvent non reliés au réseau national) dans les zones rurales ont fait l'objet d'une attention particulière. Dans tous les pays de la région, on a pu observer que la confiance de la population

envers la qualité de l'eau potable s'était accrue⁽²⁸⁾. Les améliorations enregistrées dans le domaine de la purification et de la qualité de l'eau se sont accompagnées d'améliorations des indicateurs de santé concernant les maladies gastro-intestinales. Néanmoins, il importe encore de veiller aux déficiences dans le domaine de l'accès à l'eau et de sa qualité, étant donné les coûts croissants que supposent un accès universel, des normes minimales de qualité et une fourniture de service adaptée.

L'impact croissant du changement climatique s'accompagne aussi de nouveaux défis dans ce secteur. Des villes dont l'approvisionnement en eau dépend de sources de montagne (La Paz [Bolivie], Arequipa [Pérou], Quito [Équateur] et Bogotá [Colombie]) ont enregistré des chutes significatives de leurs approvisionnements, ce qui les a contraintes à rechercher de nouvelles sources d'eau et à établir des systèmes de stockage saisonnier alternatifs ainsi qu'à détourner des cours d'eau.

Service de gestion des déchets solides

Au cours des dix dernières années, la collecte des déchets solides s'est largement développée en Amérique latine, plus rapidement que la croissance de la population. Les autorités au niveau central et local sont de plus en plus conscientes de la nécessité de planifier et de mettre en place des politiques de long terme dans ce secteur, comme en témoignent l'élaboration de plans nationaux de gestion des déchets et l'adoption de législations nationales relatives aux déchets dans plusieurs pays de la région. Il est également encourageant de voir que des plans nationaux et régionaux sont mis en œuvre pour fermer des décharges sauvages et construire des sites d'enfouissement intermunicipaux. Toutefois, une évaluation du secteur en 2010 a révélé que

(24) OMS/UNICEF (2012).

(25) SEGUIN (2010).

(26) H. B. RAMÍREZ, OPACI, *Los Servicios Básicos a Nivel Local – El Caso de Paraguay*, étude présentée à l'atelier GOLD III, San Salvador, 6 et 7 mai 2013.

(27) *Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI)*, II Encuentro Latinoamericano de gobiernos locales en territorios indígenas, Kychemb'il (Guatemala), novembre 2008, étude présentée à l'atelier GOLD III, San Salvador, 6 et 7 mai 2013.

(28) OMS/UNICEF (2012).

seuls 19,8 % des municipalités de la région disposaient d'une stratégie de gestion des déchets⁽²⁹⁾.

Selon un rapport de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), rendu public en 2005, à peine plus de 50 % de la population en Amérique latine avait accès, il y a encore quelques dizaines d'années, aux services les plus basiques de gestion des déchets. En 2010, ces services étaient fournis à 93,4 % de la population, suivant des normes de qualité mais des technologies très variables. En Argentine, au Brésil, au Chili, en Colombie, au Costa Rica, au Mexique, au Nicaragua, en République dominicaine, en Uruguay et au Venezuela, 90 % de la population bénéficient de ces services tandis qu'en Bolivie, en Équateur, au Salvador, au Guatemala, au Panamá et au Pérou, environ 80 % de la population seulement sont concernés. Malgré ces bons résultats, on observe encore une offre très inégale, en particulier dans des zones urbaines et rurales défavorisées.

De plus en plus de taudis urbains ont aussi pu disposer de services de balayage : 82,3 % des taudis en bénéficient aujourd'hui. Il s'agit, pour près de 91 %, de balayage manuel et pour 9 % de balayage mécanique⁽³⁰⁾. Enfin, il faut noter que la production de déchets urbains n'a que peu augmenté pour représenter actuellement 0,93 kg par personne et par jour, et ce malgré la hausse conséquente du PIB de la région et la croissance économique soutenue.

La dernière phase d'élimination des déchets solides constitue un autre sujet de préoccupation. Conformément aux normes environnementales actuelles, le processus d'assainissement n'est complètement satisfaisant que si des sites d'enfouissement sont utilisés dans le but de restreindre les effets sur l'environnement et de réduire le risque de diffusion des maladies⁽³¹⁾. Seuls

54,4 % des déchets sont traités selon ces normes en Amérique latine, les 45,6 % restants étant laissés à l'abandon dans des décharges sauvages. Malgré certains progrès (en 2002, seuls étaient traités 22,6 % des déchets solides), l'impact sur l'environnement et les risques pour la santé publique restent élevés. C'est en Bolivie, en Équateur, au Pérou et en République dominicaine que la situation est la plus alarmante : plus de 65 % des déchets solides sont éliminés de manière inappropriée. Par contre, le Chili et la Colombie ont mis en place un réseau de sites d'enfouissement qui traite plus de 80 % de l'ensemble des déchets solides. Les exemples de fermeture de la décharge sauvage de Bordo Poniente, à Mexico, et de Lepanto, à Santiago, sont bien connus (cf. graphique 4.3). Ils apportent la preuve que des décisions stratégiques fortes peuvent contribuer à résoudre sensiblement les problèmes écologiques liés aux déchets solides.

Des progrès limités quoique significatifs ont été enregistrés en matière de tri et de recyclage des déchets. De nouvelles lois ont défini des objectifs légaux de réduction des déchets et contraignent les producteurs de certains produits à collecter les déchets qu'ils produisent. Néanmoins, ces lois ne sont pas appliquées.

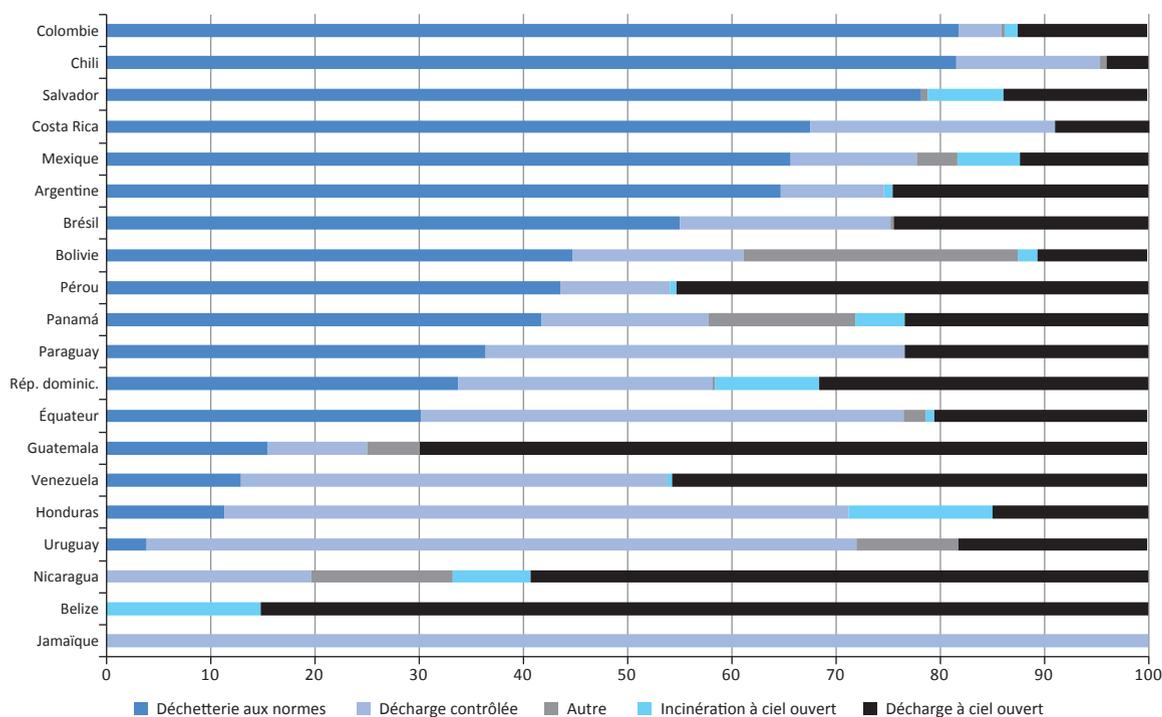
Alors que les usines de recyclage officielles fonctionnent très peu, le recyclage informel est largement répandu, quoiqu'il soit difficile d'en mesurer l'impact. Des exemples connus dans plusieurs pays en témoignent : dans certaines villes brésiliennes notamment, le cadre législatif en vigueur et des programmes d'investissement permettent à des groupes locaux de bénéficier du recyclage. Mentionnons ainsi les ramasseurs de déchets de Porto Alegre (450 ramasseurs), de São Paulo (700), de Belo Horizonte (380) et de Londrina (400) (cf. le graphique 4.3).

(29) MARTÍNEZ *et al.*

(30) MARTÍNEZ *et al.*

(31) OPS (2005).

GRAPHIQUE 4.3
Modalités de traitement des déchets en Amérique latine (%)



Source : tableau basé sur des données fournies par l'OPS, l'AIDIS et la BID, en octobre 2011, dans le cadre d'une étude ONU-Habitat ; voy. ONU-Habitat (2012), p. 96.

Le compostage, pratiqué dans toute l'Amérique latine, pourrait connaître un fort développement grâce aux fonds carbone⁽³²⁾. La technique de l'incinération n'est quasiment pas employée dans la région, mais des technologies de traitement thermique plus efficaces, qui mettent à profit l'énergie dégagée par les déchets, pourraient constituer une solution viable dans les grandes villes, suivant le cas.

L'initiative « La poubelle est un trésor » (*La basura es un tesoro*), lancée par l'Association des municipalités du Nicaragua, qui fait la promotion d'un modèle intégré de traitement des déchets, constitue un exemple remarquable de gestion des déchets dans la

région⁽³³⁾. Le cas de La Pintana, une commune de 160 000 habitants dans le sud de la métropole de Santiago (Chili), constitue un autre exemple intéressant : 28 % des déchets végétaux y sont récupérés, 19 % y sont recyclés et du biodiesel est fabriqué à partir des déchets produits⁽³⁴⁾. Une étude exhaustive de la gestion des déchets dans l'État d'Amazonas (Brésil) a mis en lumière une législation innovante et un programme complet de tri sélectif des déchets et de réduction des coûts ayant conduit à des résultats positifs en termes de santé et de gestion municipale innovante⁽³⁵⁾.

Toutefois, le secteur fait toujours l'objet d'une perception négative. Il y a peu, les

(32) Par le biais du « Mécanisme de développement propre » (MDP), dont l'objectif est de réduire les gaz à effet de serre, les pays d'Amérique latine peuvent obtenir des ressources supplémentaires pour financer des projets d'investissement grâce à la vente de crédits carbonés, appelés « réductions d'émissions certifiées », aux pays développés, permettant à ceux-ci d'atteindre leurs objectifs de réduction d'émissions. Quatre cent quatre-vingts projets ont été financés en Amérique latine grâce à ce mécanisme, dont 124 concernaient la gestion et l'élimination des déchets.

(33) *Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)*, http://www.amunic.org/pp_fcm.html.

(34) PALMA (2012).

(35) *Programa de apoio à elaboração dos planos municipais de saneamento básico e de gestão integrada dos resíduos sólidos dos municípios do Estado do Amazonas*, Manaus (Brésil), 28 juillet 2011, programme présenté à l'atelier GOLD III, San Salvador, 6 et 7 mai 2013.

systemes de collecte et de traitement des déchets dans la région étaient qualifiés de « désorganisés, dangereux et nocifs⁽³⁶⁾ ». La situation dans les quartiers pauvres des métropoles est particulièrement préoccupante. La pollution émanant des déchets solides et le fait que les sites d'enfouissement soient en général situés dans des taudis contribuent au mécontentement de la population⁽³⁷⁾. La part du recyclage est encore faible et les déchets sont rarement, voire jamais, utilisés pour produire de l'énergie.

Plus généralement, la réglementation économique et technique inefficace du secteur ne permet pas de remédier aux asymétries d'information entre les autorités locales, le public et les opérateurs privés. Il est nécessaire de poursuivre les discussions politiques et juridiques en vue d'introduire le principe de responsabilité des entreprises privées pour les déchets qu'elles produisent.

Accès aux transports urbains

Les informations disponibles sur les services de transport urbain⁽³⁸⁾ en Amérique latine concernent presque exclusivement les grandes villes⁽³⁹⁾. Une étude consacrée à 15 métropoles totalisant 107 millions d'habitants, réalisée par la Corporation andine de développement (*Corporación Andina de Fomento – CAF*), révèle que 85 % des personnes utilisant des transports publics ont recours à des véhicules à roues (230 000 voitures), les 15 % restants privilégiant le chemin de fer. On enregistre environ 214 millions de voyages par jour. On compte également 27 millions

de véhicules individuels dont le nombre a augmenté à un taux annuel de 4 à 8 % au cours des dix dernières années.

Comme l'indique le graphique 4.4, le transport collectif prévaut dans 9 des 15 villes dans lesquelles l'enquête a été réalisée et compte pour plus de 50 % de l'ensemble des déplacements à Bogotá (Colombie), Caracas (Venezuela), Mexico (Mexique), Lima (Pérou) et Montevideo (Uruguay). Le transport en voiture individuelle l'emporte à Buenos Aires (Argentine). De manière générale, la mobilité est faible, les systèmes de transport collectif sont peu satisfaisants, la circulation est dense, l'air est pollué et le nombre d'accidents de la route est élevé (10,8 décès/1 000 habitants par an).

Selon la CAF, « en ce qui concerne le niveau de réglementation des services publics de transport urbain, deux modèles distincts coexistent : on observe une réglementation rigoureuse au Brésil et, dans une moindre mesure, au Costa Rica, et une réglementation souple dans tous les autres pays. Les transports publics sont inscrits dans la Constitution du Brésil comme un "service public essentiel", les mairies et municipalités étant responsables de la réglementation et du contrôle de ces services. Dans les autres pays d'Amérique latine, le contrôle est moindre, par exemple, pour la gestion des permis de conduire des véhicules de transport public, il s'agit dans ce cas d'une compétence répartie entre diverses autorités responsables de la planification et de la gestion des transports urbains (entre différents niveaux territoriaux et/ou judiciaires⁽⁴⁰⁾) ».

(36) OPS (2005).

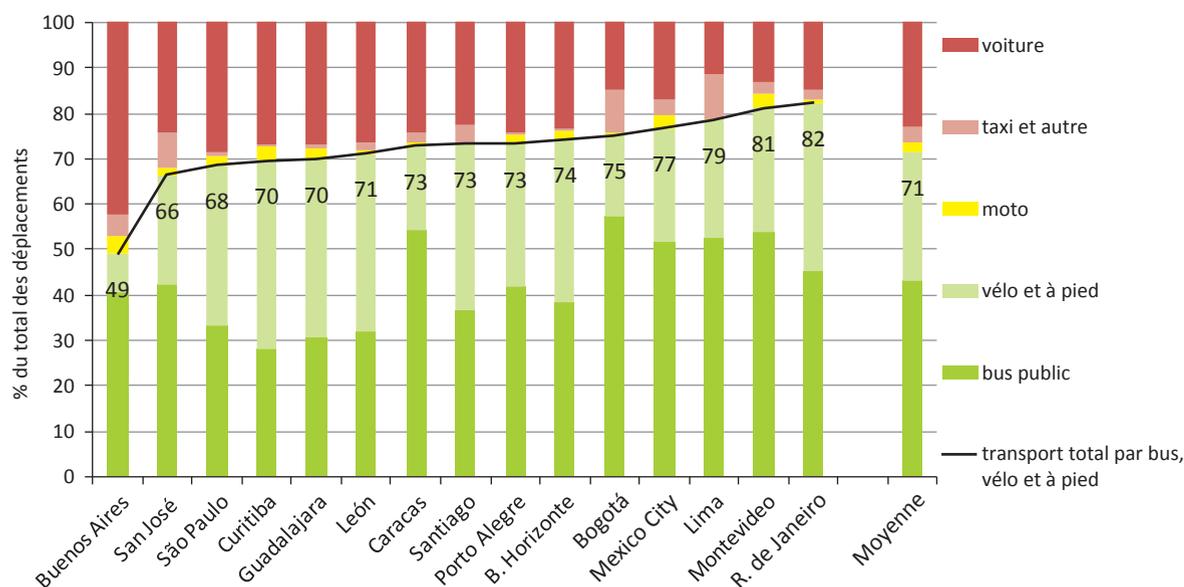
(37) OPS (2005), ACURIO, ROSSIN, TEIXEIRA et ZEPEDA (1997).

(38) Les expressions « transport urbain » ou « transport intermunicipal » désignent les trajets effectués en utilisant à la fois des moyens de transport publics et privés, à l'intérieur d'une ville ou entre deux ou plusieurs municipalités.

(39) CAF (2011), MENCKHOFF (2005), CEPALC (2008) et CEPALC (2010).

(40) CAF (2010), p. 310.

GRAPHIQUE 4.4
Principaux modes de transport urbain par pays



Source : CAF (2011).

Au cours des dix dernières années, plusieurs tentatives ont été faites pour améliorer et moderniser les systèmes de transport collectif dans la région. Outre la construction ou le prolongement de lignes de métro (Buenos Aires, Mexico, Panamá, São Paulo) et la modernisation des réseaux de train de banlieue (dans certaines villes du Brésil, à Buenos Aires et Santiago) et de tramway (Buenos Aires), la mise en place de voies de bus prioritaires a représenté l'initiative la plus marquante (« voie rapide de bus » – *bus rapid transit*). Bien que la première expérience remonte aux années 1970 (Curitiba [Brésil]), ces voies de bus prioritaires ont

depuis été introduites à Bogotá (2000) avant que l'initiative ne soit reprise dans des villes comme Buenos Aires, Belo Horizonte, Ciudad Guatemala, Guayaquil, León (Mexique), Lima, Mexico, Porto Alegre, Quito, Rio de Janeiro, Santiago du Chili et São Paulo (cf. l'encadré 4.2). Auparavant, plusieurs villes avaient construit des routes urbaines à péage (Buenos Aires, Mexico, Rio de Janeiro et Santiago). Enfin, il faut ajouter que des efforts ont été faits pour réglementer les taxis à Lima et à Mexico⁽⁴¹⁾. Il existe également des propositions pour créer des voies piétonnes et cyclables à Santiago, à Mexico et à León (Mexique).

(41) FIGUEROA (2012).

Encadré 4.2 – Exemples remarquables de modernisation des transports urbains.

Le Système de transport en commun (*Sistema de Transporte Masivo*) de Quito (Équateur) est un transport intégré BRT qui a été créé pour fournir de hautes performances à faible coût. La municipalité est responsable de la gestion, du cadre réglementaire et de la participation des habitants.

La ville de Belo Horizonte (Brésil) a choisi de créer un réseau intégré de transports urbains avec bus, métros et système de liaison entre les quartiers au moyen de lignes directes, circulaires et périphérique, qui porte le nom de *Plan de rénovation des transports publics dans la région métropolitaine de Belo Horizonte (Plan de Restructuración del Transporte Colectivo de la Región Metropolitana de Belo Horizonte – BHBUS)*.

Le projet le plus emblématique reste sans doute le *Transmilenio* de Bogotá qui a eu une incidence directe sur la qualité de vie des habitants de cette capitale. Ceux-ci ont non seulement vu leur temps d'attente et de trajet diminuer, mais ont aussi pu constater que les bus et les rues étaient en meilleur état et le service plus sûr. D'après une enquête réalisée par Ipsos-Napoleón Franco, les passagers considèrent que leur temps de trajet a diminué de 32 %⁽⁴²⁾. À l'inverse, le *Transantiago* à Santiago (contrairement au métro de Santiago) et le *Sistema Metropolitano* de Lima ont été beaucoup critiqués. À Santiago, en particulier, l'improvisation qui a présidé à la mise en place du système de transports de surface a débouché sur un service jugé médiocre et insuffisant par les habitants,

pour un coût d'environ 800 millions USD par an en subventions publiques (cf. encadré 4.3 plus bas).

Malgré les efforts consentis ces dernières années, les innovations ont été insuffisantes : elles n'ont couvert qu'une partie de la demande (certaines recettes ayant permis une augmentation des capacités) et ont été faiblement intégrées aux systèmes de transport traditionnels. La mobilité quotidienne reste un sujet de préoccupation étant donné le nombre insuffisant de transports publics et/ou leurs coûts élevés. Les habitants disposant de faibles revenus qui vivent en périphérie, et les groupes sociaux les plus défavorisés sont confrontés à des services de transport particulièrement médiocres.

Encadré 4.3 – Évolution dans la gestion du transport urbain.

La situation du transport urbain est le résultat des changements intervenus au cours des trois dernières décennies. Jusqu'à la fin des années 1970, l'État a joué un rôle fort dans la gestion des transports publics mais, à partir de la fin des années 1980, presque tous les pays d'Amérique latine ont connu une déréglementation du secteur. L'offre de véhicules de petite et moyenne capacité s'est accrue, de même que le nombre de très petits opérateurs privés, ce qui a conduit à une détérioration significative des services au détriment des usagers et de la ville (embouteillages, pollution de l'air).

(42) Enquête réalisée à la demande du maire de Bogotá : « ¿ Bogotá, cómo vamos ? », projet d'évaluation, IPSOS (2011).

Néanmoins, au cours de la dernière décennie, les autorités locales ont manifesté un nouvel intérêt pour les transports publics. Le premier exemple de cet intérêt est, comme mentionné plus haut, la création de lignes d'autobus à voie rapide (*bus rapid transit* – *BRT*). Pour cette nouvelle génération de transport, la référence est le *Transmilenio* de Bogotá, inauguré en 2000, qui est devenu le modèle pour d'autres métropoles de la région. Aujourd'hui, bon nombre de grandes villes de la région ont une ou plusieurs lignes de ce type (Mexico a lancé la construction de sa cinquième ligne) et certaines villes intermédiaires les mettent également en œuvre.

Ces projets d'autobus rapides (*BRT*) traduisent avant tout une évolution significative de la gouvernance d'un service essentiel : ces *BRT* sont exploités par des collectivités locales dans le cadre de concessions octroyées au secteur privé. Les différents opérateurs privés existants ont été invités à se regrouper au sein de sociétés commerciales et à respecter les spécifications strictes imposées par les autorités locales.

Mais ces « réformes » ne sont pas à l'abri des critiques. Les difficultés de mise en place du *Transantiago* à Santiago du Chili sont souvent mises en avant pour illustrer les effets négatifs éventuels de ce nouveau modèle de transport urbain : hausses des coûts du transport, diminution de l'offre et de la fréquence des services de transport, avec toutes les conséquences qui en résultent pour les usagers (moins accès à la mobilité). De plus, la « réforme » qu'a constituée l'introduction des *BRT* dans les villes est souvent critiquée pour son caractère inachevé : les nouvelles lignes de transport pourraient constituer une véritable amélioration mais elles restent enfermées dans des systèmes existants toujours dominés par l'offre de service informelle traditionnelle qui perdure (des centaines de très petits opérateurs dans un contexte de faible réglementation publique). Cela tend à conduire à une dynamique « à deux vitesses » des transports publics dans les villes.

Néanmoins, ces bus rapides ont ouvert la voie à un processus de réappropriation de la ville par les autorités locales au travers de la mobilité. Partout où ils ont été introduits dans la région, les *BRT* ont aidé à changer la vision et les pratiques de la ville. Ils ont permis l'introduction de modes de transport « doux » (bicyclettes) et la réappropriation des espaces publics. Ils représentent en ce sens le début d'un véritable changement dans les villes latino-américaines.

4.4 La gestion et le financement des services de base

Au cours des années 1980 et 1990, de nombreux pays latino-américains ont mis en œuvre des politiques de déréglementation et de privatisation des marchés pour les services de base analysés dans le présent rapport. La participation du secteur privé visait à apporter des innovations et des investissements significatifs dans les services de base et à offrir l'efficacité que les services publics n'avaient pu garantir. Comme le montrent clairement les enquêtes menées pour ce rapport (cf. section 4.1), les autorités locales reconnaissent que la privatisation n'a ni

entraîné un afflux massif de ressources ni abaissé les coûts pour les États et que la transparence et l'information ont été insuffisantes. En 2002, plusieurs de ces processus ont de plus souffert de la crise économique (Argentine) et des manifestations publiques (Bolivie).

Il faut également mentionner le cas du Chili où de nombreux services publics ont été privatisés dans les années 1990, mais dans un contexte de mise en place de cadres réglementaires stricts, de programmes d'investissement et d'engagements en matière de couverture et de qualité. Les résultats ont été positifs, l'État intervenant dans la passation des marchés et dans la supervision, comme le montre le tableau 4.3.

Néanmoins, parallèlement à la gestion publique des services par différents organismes locaux, régionaux ou nationaux, le rôle du secteur privé continue de croître comme on le verra ci-après. La participation du secteur privé prend généralement la forme de concessions publiques octroyées par des autorités locales, régionales ou centrales. La plupart des pays de la région ont des législations, des règlements et des normes pour les différentes formes de partenariat public-privé dont la plupart remonte généralement à la dernière décennie⁽⁴³⁾. Les partenaires du secteur privé présentent des caractéristiques variables ; il peut s'agir de grandes entreprises multinationales (par exemple à Santiago du Chili), de sociétés d'économie mixte (*Aguas de Cartagena* – Colombie), de prestataires locaux ou nationaux,

notamment de microentreprises, d'organismes sans but lucratif, de coopératives ou de petits prestataires de service étroitement liés au secteur bénévole. Il existe également un secteur informel travaillant dans des créneaux spécifiques (par exemple, les ramasseurs de déchets pour le tri et le recyclage).

Gestion de l'eau et de l'assainissement

Au cours de la dernière décennie, des réformes institutionnelles ont été engagées pour améliorer la gestion de l'eau. Le tableau ci-dessous résume les règles, l'organisation et la réglementation qui s'appliquent à la fourniture d'eau potable dans les pays d'Amérique latine.

TABLEAU 4.3

Récapitulatif de la prestation de services et de la réglementation des services d'eau en Amérique latine

Pays	Législation en vigueur	Entité organisationnelle prédominante	Instances	Principal niveau de réglementation	Organisme de réglementation
Argentine	1980, début 1990 et depuis 2006	Province et zone métropolitaine de Buenos Aires. Municipalités.	Autorités nationales ou provinciales	Provincial	Sectoriel spécialisé et multisectoriel
Bolivie	2005-2009	Municipale	Nationales	National (en transition)	Spécialisé (en transition)
Brésil	1970, nouvelle réglementation de base en matière d'assainissement en 2007	État fédéré, prestataires de services municipaux avec concession à des sociétés privées ou à l'État fédéré	Pouvoir central, États fédérés	État fédéré	Spécialisé et multisectoriel dans certains États
Chili	1988-1990, 1998	Régionale	Nationales	National	Spécialisé/ National
Colombie	1991-1994	Municipale	Nationales	National	Spécialisé, inclut déchets solides
Costa Rica	1996	Nationale centralisée. Municipale dans zones rurales	Nationales	National	Multiservices
Équateur	2001	Municipale et provinciale	Provinciales	Uniquement Guayaquil	Spécialisé
Salvador	1961	Nationale centralisée. Municipale	Nationales	Néant	Néant
Guatemala	1972	Municipale	Nationales	Non	Non

(43) ASPIAZU *et al.* (2004), BEATO et DÍAZ (2003), CASTRO (2007).

Pays	Législation en vigueur	Entité organisationnelle prédominante	Instances	Principal niveau de réglementation	Organisme de réglementation
Honduras	2003	Municipale (en transition). Prestataire national sous forme de municipalisation et de services municipaux	Nationales	National	Spécialisé
Mexique	1992	État fédéré/municipale	Nationales et États fédérés	National et États fédérés	Spécialisé/National et États fédérés
Nicaragua	1998 et loi générale sur l'eau (2007)	Société nationale. Trois sociétés départementales et petites municipalités.	Nationales	National	Spécialisé
Panamá	2001	Société nationale	Nationales	National	Multiservices
Paraguay	2002	Société nationale et petits prestataires	Nationales	National	Spécialisé
Pérou	1994	Municipale	Nationales et provinciales	National	Spécialisé
République dominicaine	1998	Régionale/provinciale	Nationales	Néant	Néant
Uruguay	1952. Réforme constitutionnelle 2004	Nationale, à l'exception de l'assainissement à Montevideo	Nationales	National	Multiservices
Venezuela	Depuis 1990 et nouvelle loi en 2001	Régionale et nationale	Nationales	National	Spécialisé

Source : sur la base des informations officielles de chaque pays.

En Amérique latine, l'eau est généralement fournie par le secteur public. Le tiers environ des pays étudiés dispose de systèmes municipaux directs pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement : un certain nombre d'entreprises publiques locales offrent des services dans les zones urbaines (plus de 2000 au Mexique, 200 en Équateur, 50 opérateurs de services municipaux à l'échelon provincial au Pérou et 14 opérateurs détenus par des municipalités ou des coopératives en Bolivie) et plus encore dans les conseils de gestion de l'eau à dominante rurale (sous différentes formes juridiques : associations communautaires, coopératives, etc.). Les autorités régionales jouent également un rôle important dans la fourniture de services d'alimentation en eau en Argentine, au Chili, au Brésil, au Mexique et au Venezuela⁽⁴⁴⁾. Dans d'autres pays, ce sont les services publics nationaux qui dominent (Costa

Rica, Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay et Uruguay).

Alors que les services publics les plus importants sont régis par le droit privé, les services des villes petites et moyennes sont généralement directement contrôlés par des entités municipales (à l'exception du Chili, de la Colombie et du Pérou où les prestataires doivent se conformer au droit privé).

En **Colombie** par exemple, où existait une forte tradition de gestion municipale au cours de la dernière décennie, le pouvoir central a favorisé une concentration des prestataires de service, qui a entraîné la transformation des organismes municipaux en entreprises publiques industrielles et commerciales détenues par des actionnaires (*EICE SA*), et qui a abouti à la création de 59 grandes entreprises au niveau intermédiaire. Malgré ce processus, on estime à plus de 1 500 le nombre de

(44) LENTINI et FERRO (2010).

prestataires de service d'eau et d'assainissement dans les zones urbaines et à 12 000 le nombre d'organismes communautaires dans les zones rurales. Au total, la gestion municipale directe représente 15 %, les sociétés privées, 12 %, les entreprises

publiques, 13 %, mixtes, 6 %, et les organismes autorisés, 1 %. Certaines sociétés municipales sont remarquables par leur poids et leur influence comme la *Empresas Públicas de Medellín* (cf. encadré 4.4).

Encadré 4.4 – *Empresas Públicas de Medellín (EPM)*.

Créée le 6 août 1955, *EPM* est détenue par la municipalité de Medellín (Colombie), c'est la plus grande entreprise de service public de Colombie. Elle est devenue en décembre 1997 une société municipale publique à caractère industriel et commercial, dotée d'une autonomie administrative et financière et de fonds propres. Elle fournit des services dans les domaines de l'électricité, du gaz, de l'eau, de l'assainissement et des télécommunications. *EPM* couvre les 123 municipalités d'Antioquia (3,6 millions d'habitants). Ces dernières années, l'entreprise s'est étendue à d'autres marchés régionaux et internationaux, donnant naissance au groupe d'entreprises *Business Group EPM* (40 sociétés en Colombie, au Guatemala, au Salvador et au Panamá) et générant un revenu de 5,5 milliards USD.

EPM mène des projets de plus en plus complexes comme des installations hydroélectriques (avec notamment la construction de la centrale d'Ituango qui devrait produire 2 400 MW, soit 17 % de la puissance installée du pays), avec un financement national et international.

EPM est également profondément soucieuse de son impact social. Elle s'y emploie par le biais de programmes tels que : *Energía Prepagada*, qui permet d'offrir des services à des milliers de familles confrontées à des difficultés de paiement ; *Antioquia Iluminada*, qui assure le raccordement des zones rurales les plus reculées de la région, et les programmes de construction de logements neufs. *EPM* se préoccupe de la protection environnementale avec une participation au fonds de l'eau.

Source : FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS et <http://www.epm.com.co/site/>.

En **Argentine**, l'approvisionnement en eau potable relève du niveau provincial, chaque province étant responsable à la fois de la réglementation et de la supervision⁽⁴⁵⁾. À Buenos Aires, le service est assuré par une entreprise nationale de service public. De plus, selon Calagno et ses coauteurs, « dans certaines provinces, les cadres réglementaires ont été approuvés par la législation provinciale (Tucumán, Santa Fe, Buenos Aires, Salta, Misiones, Río Negro, Formosa, et Santiago del Estero), tandis que, dans d'autres, ils ont été approuvés par voie de décrets par l'exécutif provincial comme à Mendoza, Córdoba et Jujuy.

En ce qui concerne la ville de Buenos Aires et les 17 districts du Grand Buenos Aires, la réglementation résulte de décrets pris par l'exécutif national⁽⁴⁶⁾ ». Au **Brésil**, les municipalités chargées de la gestion de l'eau ont consenti des concessions de ce service à des sociétés nationales (avec quelques exceptions comme à Porto Alegre). Le rôle du secteur privé sous forme de sociétés locales ou nationales dans les villes petites et moyennes va croissant, encouragé par la Banque nationale de développement. Au **Mexique**, dans la plupart des États fédérés, ce sont des entreprises de service public qui fournissent ces services.

(45) LENTINI et FERRO (2010).

(46) CALAGNO, GAVIÑO et MENDIBURO (2000), p. 41.

Encadré 4.5 – Participation du secteur privé dans l’approvisionnement en eau.

En 2012, l’Argentine et le Chili ont transféré à des sociétés privées la responsabilité de l’approvisionnement en eau potable, le transformant en une activité à but lucratif sous tutelle de l’État (via le surintendant des services d’assainissement, dans le cas du Chili). Dans d’autres pays, le secteur privé assume un rôle moindre mais croissant.

D’après Jouravlev, c’est notamment le cas : « a) ... des villes comme celles de Bolivie (La Paz et El Alto), du Brésil (Jundiaí, Limeira et Manaus, entre autres), de Colombie (avec des coentreprises dans des villes comme Barranquilla et Cartagena), d’Équateur (Guayaquil), du Honduras (San Pedro Sula), du Mexique (Aguascalientes, Cancún, Puebla, Navojoa, etc.) ; b) des zones touristiques (comme à Cuba, au Mexique et en Uruguay) ; c) des marchés de type construction-exploitation-transfert (*Build-Operate-Transfer – BOT*), en particulier pour le traitement de l’eau (principalement au Mexique, mais aussi au Brésil et en Colombie), la production d’eau potable et le dessalement de l’eau de mer (certaines îles des Caraïbes), et d) des petits réseaux d’alimentation en eau potable (*aguateros* au Paraguay). Dans d’autres pays, la participation du secteur privé en est encore à ses débuts ou est carrément inexistante. » (Jouravlev [2004], p. 38.)

Le partenariat public-privé dans les services d’adduction d’eau et dans celui d’assainissement de Cartagena (Colombie) s’est concrétisé par la création, sous le nom de *ACUACAR*, d’une entreprise cogérée par la municipalité et l’entreprise espagnole *Aguas de Barcelona*. Cela a permis de nouveaux investissements pour le développement, dans de nouvelles zones, du service d’alimentation en eau potable et de celui d’assainissement, ainsi que la mise en œuvre du traitement de l’eau de la ville.

Sources : JOURAVLEV (2004), p. 38, BEATO et DÍAZ (2003), LOBINA et HALL (2003).

En **Bolivie**, la prestation de services relève du niveau municipal même si elle peut également être assurée par des coopératives locales et par des organismes communautaires. La *Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento (EPSA)* est en charge de ces services. « [...] Les services les plus importants sont ceux de Santa Cruz de la Sierra, de La Paz et de Cochabamba. À Santa Cruz de la Sierra, l’approvisionnement est du ressort de 8 coopératives, la plus grande étant SAGUAPAC ; à La Paz et à Cochabamba, ces services sont assurés par l’intermédiaire de l’EPSA. » Récemment a été annoncée la création de la *Empresa Metropolitana de Producción de Agua Potable y Aguas Residual* (Société métropolitaine de production d’eau potable et de traitement des eaux usées) et de sociétés municipales d’eau et d’assainissement pour les villes de La Paz et de El Alto⁽⁴⁷⁾ qui se joutent. Dans les zones rurales, des coopératives

et des organismes communautaires fournissent également des services⁽⁴⁸⁾.

En **Équateur**, l’eau potable et l’assainissement incombent aux municipalités, que ce soit directement ou par l’intermédiaire d’entreprises de service public dépendant des collectivités locales. En outre, selon Lentini et Ferro, « *Le sous-secrétaire chargé de l’Eau potable, de l’Assainissement et des Déchets solides* (Subsecretaría de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos – SAPSyRS), placé sous l’autorité du ministère du Développement urbain et du Logement (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – MIDU), est habilité à définir les orientations politiques dans ce secteur et à jouer un rôle de supervision et de contrôle de ces services. En Équateur, la Société cantonale de l’eau potable et de l’assainissement de Guayaquil (Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil – ECAPAG) exerce une

(47) *La Prensa*, 13 juin 2013, Bolivie, <http://www.laprensa.com.bo/>.

(48) LENTINI et FERRO (2010), pp. 4-5.

fonction de contrôle et de supervision depuis 2001⁽⁴⁹⁾. » En 2012, ECAPAG a été remplacée par la Société publique municipale de l'eau potable et de l'assainissement de Guayaquil (*Empresa Pública Municipal de Aqua Potable y Alcantarillo de Guayaqui – EMAPAG-EP*), ce qui a accru le rôle municipal de l'organisme⁽⁵⁰⁾.

Enfin, on assiste à l'émergence d'initiatives communautaires autonomes (sous la

forme de coopératives et de microentreprises) pour approvisionner des zones qui ne sont pas couvertes par des entreprises publiques (cf. encadré 4.6). Il existe aussi des expériences intéressantes dans lesquelles des comités ruraux de l'eau gèrent directement l'organisation des réseaux, notamment la collecte, l'entretien et l'exploitation générale (par exemple, en Bolivie, au Chili et au Pérou).

Encadré 4.6 – Initiatives communautaires en matière de service d'approvisionnement en eau.

L'entreprise de service public *Humberto Leighue Ltda*, à Santa Cruz de la Sierra (Bolivie), a été fondée le 3 mars 1977 pour fournir de l'eau potable et le tout-à-l'égout à la population. Un groupe de voisins a mis en place un petit réseau de distribution d'eau (un puits profond, un réservoir en hauteur et 1 600 m de conduites). Le versement mensuel d'une redevance ou d'une contribution des membres au Fonds social permettra à la coopérative d'assurer la continuité du service et de développer la distribution. En 2001, elle a signé un contrat avec la *Superintendencia de Saneamiento Básico* lui octroyant une concession pour fournir des services d'eau et d'assainissement au voisinage.

Source : <http://www.cosphul.com.bo/>.

L'analyse de ces secteurs par des organisations internationales à partir de certains indicateurs opérationnels montre que, exception faite de certaines grandes entreprises, la gestion reste médiocre : des pertes d'eau allant de 40 % à 50 % ; des défauts de paiement dépassant les 15 % ; un approvisionnement en eau intermittent dans près de 30 % des réseaux ; des mesures des compteurs ne permettant toujours pas de couvrir plus de 65 % des foyers, et un suremploi avec en moyenne 3,8 employés par millier de raccordements⁽⁵¹⁾. Il est instructif de comparer ces indicateurs avec ceux des pays de l'UE où le

taux de perte d'eau est de maximum 20 %, le défaut de paiement proche de zéro et le nombre d'employés de 2 pour 1 000 raccordements⁽⁵²⁾.

Gestion des déchets solides

Comme indiqué précédemment, les collectivités locales jouent un rôle essentiel dans la gestion des déchets solides en Amérique latine, que ce soit en fournissant directement ces services ou en les sous-traitants. Le tableau 4.4 fournit une analyse par pays de la situation en Amérique latine.

(49) LENTINI et FERRO (2010), p. 9.

(50) Voy. <http://www.eluniverso.com/2012/09/28/1/1445/desaparece-ecapag-crea-empresa-municipal-agua-alcantarillado.html>.

(51) ADERASA (2010).

(52) Cité par CAF (2012). Comme suite à l'étude menée par les organismes de réglementation de la région (ADERASA), sur la base d'indicateurs de performance pour 2011 sur un échantillon représentatif d'entreprises prestataires de service (10 pays, 30,7 % d'entreprises et 19,5 % de la population), les principaux indicateurs de performance sont : fuites moyennes, 42 % (contre 40 % en 2004), et continuité du service, 73 % (mesurée à partir de coupures de plus de six heures). Voy. <http://www.aderasa.org/index.php/es/grupos-de-trabajo/benchmarking>.

TABLEAU 4.4
Couverture de la population selon le type de gestion des déchets municipaux solides (%)

Pays	Prestation municipale directe des services	Contrats	Coopératives	Autre public
Argentine	45,6	54,3	0,1	0
Bolivie	53,7	37,9	8,4	0
Brésil	41,9	54,3	1,3	0
Chili	18,8	81,2	0	0
Colombie	30,6	69,0	0,4	0
Costa Rica	72,3	27,7	0	0
Équateur	79,9	19,9	0,2	0
El Salvador	79,4	20,6	0	0
Mexique	55,6	25,2	19,2	0
Pérou	35,5	64,5	0	0
République dominicaine	73,7	25,3	8,2	0
Argentine	73,7	22,1	4,2	0
Bolivie	52,4	47,6	0	0

Source : MARTÍNEZ *et al.* (2011).

La gestion municipale des déchets solides (par des employés municipaux ou par des entreprises municipales autonomes) représente 50,6 % des services de collecte des déchets dans la région et 52,8 % de l'élimination définitive. Le Chili fait exception : il a octroyé des concessions à la plupart des services de collecte des déchets solides et ne fournit directement ce service qu'à 18 % de la population. En matière d'élimination définitive, le Salvador, la Colombie et le Chili sont les pays qui ont le plus externalisé ces services (plus de 80 %) tandis qu'à l'inverse, en Bolivie, en Équateur, au Guatemala, au Honduras, en République dominicaine et en Uruguay, 70 % des services sont assurés directement par les municipalités. Le balayage des rues est assuré directement par les municipalités pour 59,4 % de la population.

La gestion municipale directe est généralement le fait des petites municipalités, la sous-traitance à des opérateurs extérieurs se développant proportionnellement à la taille des collectivités locales. La participation du secteur privé s'est accrue : les marchés durent de cinq à sept ans pour la collecte et le transport des déchets et vingt ans pour l'élimination définitive. La prestation de services par des microentreprises, des coopératives et des ONG est également en augmentation (3,3 % dans l'ensemble,

avec des pointes à 7,8 % dans des grandes villes, notamment dans les bidonvilles et les habitations informelles).

Un changement majeur est intervenu dans l'organisation du secteur des déchets solides avec l'accroissement de la coopération entre les municipalités par le biais d'associations intercommunales qui cherchent à améliorer les économies d'échelle et à mettre en application les normes réglementaires. Ces partenariats sont particulièrement importants tant pour les grandes zones métropolitaines, où la plupart des municipalités ou des districts urbanisés ne disposent pas des terrains nécessaires au traitement (ainsi, des décharges sont partagées par 156 municipalités à São Paulo), qu'en ce qui concerne les petites villes qui ne peuvent assumer les frais d'une décharge. Comme exemples de gestion régionale intégrée des déchets, on peut citer la *Sistema Metropolitano de Procesamiento de DS (SIMEPRODESO)* de Monterrey (Mexique) [4 millions d'habitants, 4 stations de transfert, 14 décharges, une usine de recyclage et la production de 12 MW d'électricité à partir de biogaz] et le consortium VIRCH-Valdes dans la province de Chubut (Argentine) [200 000 habitants, 2 stations de transfert et de séparation et une décharge régionale accueillant jusqu'à 250 tonnes par jour].

Des stratégies de gestion intégrée des déchets au niveau municipal et des innovations technologiques ont également été mises en œuvre progressivement. Les transformations les plus importantes et les plus répandues concernent notamment : les véhicules de collecte modernes (en moyenne 1,3 véhicule pour 10 000 habitants, 58 % d'entre eux étant dotés de compacteurs) ; les processus de séparation automatisés ; les conteneurs de recyclage séparés ; les systèmes de production d'énergie à partir des déchets ; un plus grand contrôle des entreprises contractantes, et une amélioration significative de la fréquence de collecte des ordures ménagères ces dernières années (collecte quotidienne pour 45 % de la population et collectes de 2 ou 3 fois par semaine pour 53 %⁽⁵³⁾).

Le secteur informel en Amérique latine joue un rôle important dans la collecte et le recyclage. On estime à 8,87 pour 10 000

habitants le nombre total des personnes qui pratiquent un recyclage informel, ce qui correspond à un peu plus de 400 000 personnes dans la région. Même si des progrès ont été enregistrés dans l'aide à la régularisation et à l'intégration de ces secteurs informels dans les systèmes de gestion municipaux, cette tendance n'en est encore qu'à ses balbutiements dans la région. On estime ainsi que seulement 19 % de travailleurs du secteur informel du ramassage et du traitement des déchets solides appartiennent à des organisations. L'absence de programme destiné à intégrer le secteur informel dans les secteurs formels est la cause la plus courante de l'échec de projets visant à fermer les décharges sauvages et à ouvrir des décharges contrôlées. Certaines municipalités ont mis en place des programmes pour soutenir l'organisation et l'amélioration de la collaboration avec le secteur informel (formes innovantes d'association public-communautés) [cf. encadré 4.6].

Encadré 4.7 – Initiatives innovantes visant à intégrer le secteur informel dans la gestion des déchets.

L'*Asociación de Recicladores de Bogotá* (Association des recycleurs de Bogotá [Colombie]) est une initiative entrepreneuriale réunissant plus de 8 500 familles travaillant dans le recyclage. Elle est constituée de différents types d'associations et bénéficie du soutien de la mairie de Bogotá.

Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (Gestion intégrée des déchets solides) a débuté à Belo Horizonte (Brésil) dans les années 1990. Elle comporte trois éléments : a) un modèle technologique basé sur une gestion différenciée et le recyclage ; b) la modernisation de la gestion des déchets et la participation des ouvriers ; c) la participation active des citoyens. Dans le cadre de cette stratégie, l'organisation des coopératives du secteur informel a été encouragée. En 2003, des coopératives de collecte des déchets et des collecteurs informels de débris ont créé le Forum des déchets et de la citoyenneté de Belo Horizonte (*Foro de Resíduos y Ciudadanía de Belo Horizonte*), qui promeut leur intégration dans la gestion des déchets.

Une demande des collecteurs (*catadores*) de déchets organisés de Londrina (Brésil) qui souhaitent pouvoir concurrencer de grandes et moyennes sociétés a conduit la municipalité à créer le *Programa Reciclando Vidas* (« Programme recyclant les vies ») et à modifier les conditions de l'appel d'offres pour son service de collecte des déchets solides municipaux. Les *catadores* ont transformé leurs associations en coopératives qui ont été chargées de différentes zones de collecte et qui ont été dotées d'une usine de séparation, de vente et de distribution. Les *catadores* ont ainsi bénéficié de conditions de travail décentes et la ville a amélioré sa capacité de recyclage et son développement durable.

(53) OPS (2005).

L'entreprise sociale « Ville saine, Groupe Ville saine » (*Ciudad Saludable, Grupo Ciudad Saludable*), au Pérou, promeut le développement de microentreprises avec des employés/partenaires qui collectent et traitent les déchets de 20 villes du Pérou. Elle travaille en coordination avec les autorités locales et le gouvernement, les entreprises, les écoles et le voisinage. Son modèle novateur de gestion intégrée des déchets contribue au développement social, économique et environnemental de plus d'une centaine de villes du Pérou. Elle favorise l'insertion sociale et économique des recycleurs et l'intégration des secteurs public et privé dans la conception des politiques publiques, ainsi que la gestion des connaissances et l'innovation technologique avec une approche interculturelle appropriée. En 2008, elle a créé une entreprise sociale, « Innovation des déchets au Pérou », qui fournit au marché des solutions environnementales intégrées compétitives et durables avec une technologie de haut niveau et une dimension sociale.

Source : CGLU/BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT/FONDS MULTILATÉRAL D'INVESTISSEMENT (2012), TERRAZA et STURZENEGGER (2010), ONU-Habitat (2012).

En résumé, les gouvernements locaux d'Amérique latine ont pris en charge la gestion des déchets et ont accompli des progrès significatifs en recourant à des modèles variés : gestion directe, prestataires extérieurs et partenariats communautaires. Pour leur part, les niveaux de l'État central et/ou des États fédérés ont amélioré la planification et le contrôle et, dans certains cas, ont défini des programmes d'investissement public pour moderniser la gestion des déchets, souvent avec l'aide d'organisations internationales (*cf.* les initiatives de la Banque interaméricaine de développement (BID) ou de la Banque mondiale dans ce domaine). Au niveau national, les ministères de la Santé et de l'Environnement jouent un rôle réglementaire pour les services de gestion des déchets⁽⁵⁴⁾.

En dépit des progrès mentionnés ci-dessus, les municipalités de la région sont confrontées, dans le domaine de la gestion des déchets solides, à un manque de ressources, à une pénurie de personnel formé et, parfois, à un manque de planification ou à des défis techniques. Il faut améliorer la planification d'ensemble et les investissements dans ce secteur, faire des progrès dans le tri sélectif et les installations de recyclage et inclure les travailleurs informels dans la gestion des déchets. Les informations qui pourraient servir à élaborer et à planifier des stratégies sont encore rares, vagues et incomplètes, comme le montre la

pénurie de données fiables sur la couverture, la qualité, l'efficacité, les infrastructures et les installations, les investissements et les ressources financières, tant au niveau local que national⁽⁵⁵⁾.

Gestion du transport urbain

D'une manière générale, les services de transport urbain en Amérique latine se divisent en plusieurs secteurs : le secteur formel est géré par quelques grands opérateurs (du secteur public ou du secteur privé, *cf.* tableau 4.5) ; l'autre secteur est plus traditionnel et couvre une grande partie du transport public urbain, il se compose de nombreux petits opérateurs privés et inclut parfois un secteur informel⁽⁵⁶⁾.

Il existe plusieurs sociétés publiques de transport d'autobus : le métrobus à Caracas (Venezuela), le trolleybus à Mexico et à Guadalajara (Mexique) et la société publique Carris, dans la ville de Porto Alegre (Brésil). En ce qui concerne les six réseaux de métro (qui constituent la majorité des transports ferroviaires), quatre sont exploités par le secteur public (Caracas, Mexico, Santiago et São Paulo) et deux sont privatisés (Buenos Aires et Rio de Janeiro). Tous les systèmes ferroviaires urbains (exception faite de Buenos Aires et de Rio de Janeiro) sont exploités par le secteur public.

(54) PENIDO (2006), p. 18.

(55) PENIDO (2006), MARTINEZ *et al.* (2011).

(56) CAF (2011), p. 306.

TABLEAU 4.5

Caractéristiques des exploitants de lignes d'autobus dans une sélection de villes d'Amérique latine (2011)

Zone métropolitaine	Type d'organisation	Sociétés	Propriété des véhicules	Régime juridique
Belo Horizonte	Société privée	47	Privée	Concession
Bogotá	Société privée	52	Privée	Permis
Buenos Aires	Société privée/coopérative	231	Privée	Externalisation
Caracas	Privée et publique (métrobus)	18	Privée et publique	Externalisation
Mexico	Indépendante/privée et publique (trolley)	9	Privée et publique	Concession
Curitiba	Société privée	22	Privée	Externalisation
Guadalajara	Privée/publique (trolley)	-	Privée et publique	Concession
León	Société privée	13	Privée	Concession
Lima	Société privée	-	Privée	Concession
Montevideo	Société privée	5	Privée	Externalisation
Porto Alegre	Privée/publique (Carris)	15	Privée et publique	Externalisation
Rio de Janeiro	Société privée	49/136	Privée	Externalisation
San José	Coopérative/indépendante	39	Privée	Concession
Santiago	Société privée	6	Privée	Concession
São Paulo	Société privée	25	Privée	Concession et externalisation

Source : tableau provenant de la CAF (2011), p. 284.

La plupart des grandes villes externalisent leurs services par le biais de concessions – qui, en général, ne résultent pas d'un appel d'offres – ou de « licences », qui n'ont pas la même valeur juridique. Dans la plupart des cas étudiés, il existe une réglementation relative aux itinéraires et aux véhicules mais le règlement n'est pas aussi strict sur les questions de fréquences du service. Des véhicules de faible capacité fournissant des services de transport public sont entièrement privés et ne sont pas soumis à une réglementation très rigoureuse. Dans le secteur informel, le développement de tricycles motorisés (Bogotá, Lima et Guayaquil) ou du transport par motocycles (en Colombie, au Brésil, en Amérique centrale et dans les Caraïbes) mérite d'être signalé.

Les systèmes institutionnels qui sont responsables de la gestion intégrée des transports sont toujours faibles. Beaucoup de villes n'ont pas les outils de planification appropriés ou sont incapables de les mettre en œuvre. Les autorités responsables n'arrivent pas à se coordonner entre elles. Le *Transantiago* a été construit sans

la participation des 38 maires qui représentent la zone métropolitaine. À Buenos Aires, la responsabilité des transports est partagée entre les autorités nationales et le gouvernement autonome de la ville mais les 18 municipalités périphériques ne jouent aucun rôle. Souvent, pour promouvoir un nouveau projet, de nouvelles entités sont créées qui font double emploi avec des institutions existantes, sans aucune coordination entre elles. Même s'il existe une volonté politique dans les zones métropolitaines pour instaurer une véritable coordination institutionnelle, elle n'aboutit que rarement⁽⁵⁷⁾.

Financement et tarifs

De grands efforts ont été accomplis au cours des dernières décennies pour investir dans les services publics locaux de base en Amérique latine. La mise en œuvre de politiques gouvernementales dans des programmes d'eau potable, d'électrification rurale, de mise en place de réseaux d'égouts, de systèmes d'assainissement et de transports a contribué à améliorer l'accès

(57) FIGUEROA (2012), CAF (2010).

à ces services, parallèlement aux initiatives des organismes internationaux de financement⁽⁵⁸⁾. Dans la région, certains gouvernements locaux ont engagé (au Brésil par exemple) des politiques sociales intéressantes qui ont permis de réduire la pauvreté et d'apporter des aides à des personnes n'ayant pas accès aux services de base⁽⁵⁹⁾. Ce surcroît d'investissement a amélioré les niveaux d'accès même si, comme exposé ci-après, le financement reste insuffisant pour répondre à la demande.

Des progrès ont également été enregistrés dans le financement des services publics de base avec des coûts directement facturés aux utilisateurs, les tarifs étant généralement toujours subventionnés. Néanmoins, les transferts en provenance des gouvernements centraux ou des autorités de niveau intermédiaire restent le mécanisme le plus répandu pour améliorer et développer les services de base.

Les collectivités locales ont contribué à ces efforts en améliorant la mobilisation de leurs ressources propres et en gérant mieux les ressources qu'elles reçoivent des pouvoirs publics ou des autorités infranationales. Ces ressources sont souvent distribuées par le biais d'une sorte de procédure d'appel d'offres entre autorités régionales et locales de chaque territoire. Il convient de noter que la gestion de certains de ces mécanismes est controversée ; en raison de leur conditionnalité et, parfois, de leur complexité, ils rajoutent souvent un fardeau administratif aux autorités locales et restreignent leur capacité décisionnelle⁽⁶⁰⁾. D'une manière générale, l'action conjointe de différents niveaux de gouvernement est indispensable pour assurer l'accès universel à des services publics de base de qualité.

Financement et tarifs pour l'eau et l'assainissement

Les investissements moyens dans ce secteur au cours des dernières années (2009-2011) sont estimés à 0,11 % du PIB (4 429 milliards USD) et étaient principalement destinés à développer les réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement⁽⁶¹⁾. Des investissements significatifs ont également été affectés à des stations d'épuration mais ceux-ci étaient souvent isolés et n'ont pas réussi à faire partie d'un plan stratégique intégré (assainissement du fleuve Tietê qui traverse São Paulo, des bassins Matanza-Riachuelo et Reconquista à Buenos Aires, de la rivière Bogotá, station d'épuration d'Atotonilco dans la vallée de Mexico, la ville et la baie de Panamá, et la construction de l'usine de traitement des eaux résiduaires de Taboada et de réseaux de conduites d'eau à Lima). Seul le Chili s'est doté d'un programme national d'investissement ambitionnant une couverture nationale pour le traitement des eaux usées d'ici à 2021⁽⁶²⁾.

Même si elle est significative, cette initiative ne sera pas suffisante pour répondre à la croissance économique de la région. Selon les estimations, de 2010 à 2030, des investissements annuels moyens de 12,5 milliards USD (0,3 % du PIB global régional en 2010, un total de 250 milliards USD) seront nécessaires pour combler les retards en infrastructures en matière d'eau potable et d'assainissement dans les villes latino-américaines, et notamment pour améliorer la situation des taudis.

La plupart des pays de la région financent leurs investissements par une combinaison de trois sources : des subventions

(58) Dans la région, le nombre moyen d'emprunts approuvés par de grands organismes de financement (BID, Banque mondiale, Société andine de développement – CAF) s'est accru significativement au cours des dernières années, atteignant 2 047 milliards USD entre 2006 et 2012. Ce financement transite par les gouvernements nationaux. Il y a peu d'exemples de financements directs octroyés aux municipalités (crédits sous-souverains). Un niveau de coopération technique implique également différentes agences des Nations unies et des organismes de coopération bilatérale comme l'OPS/OMS, l'Unicef, la JICA, la GIZ et l'AECID.

(59) P. ex., la *Bolsa-Familia*, au Brésil, ou le *Sistema de Protección Social Chile Solidario*, au Chili, sont en vigueur depuis 2002. La mise en œuvre du plan « Angel » à Mexico et d'autres initiatives en faveur des personnes âgées, des jeunes et de l'emploi dans les secteurs défavorisés, ainsi que les programmes sociaux à caractère redistributif appliqués à Bogotá ou à Montevideo. Cf. PAQUETTE (2012) sur la situation mexicaine.

(60) CGLU (2010).

(61) CAF (2012).

(62) CAF (2012), p. 24.

provenant des impôts (l'ensemble des 15 pays étudiés) ; des recettes provenant des redevances des usagers (6 pays sur 15), et, en Argentine, au Brésil, en Colombie, en Équateur, au Mexique, au Pérou et au Venezuela, des ressources de fonds nationaux d'investissement (par exemple, FISE, FINDETER) ou de banques (BNDES, CEF) au Brésil, et du financement multilatéral (BID, CAF, Banque mondiale), qui représentaient 37 % des investissements dans ce secteur ces dernières années.

En général, les recettes provenant des tarifs versés par les usagers couvrent plus ou moins les coûts de fonctionnement. D'après l'étude ADERASA, réalisée en 2011 par les organismes de réglementation de la région à partir d'un échantillon représentatif de 10 pays (30,7 % des entreprises existantes et 19,5 % de la population), la moyenne des sociétés a obtenu des recettes quelque peu supérieures à ses coûts de fonctionnement (1,48 [1 représente le seuil de rentabilité]; en 2004 la moyenne était de 1,68). Néanmoins, selon la CAF, ces excédents sont insuffisants pour assurer un fonctionnement efficace des réseaux.

En termes de performance des sociétés dans le secteur (selon cette même étude ADERASA⁽⁶³⁾), 67 % des raccordements concernent des foyers équipés de compteurs (micromesures) même si ce taux varie entre 20 et 30 % en Argentine à plus de 90 % au Chili et en Uruguay. Le niveau moyen du défaut de paiement est de 15 % (une accumulation de retard de presque 3 mois, en moyenne, pour les grandes sociétés, 16 pour les autres).

D'après cette étude, le prix moyen par mètre cube d'eau potable est de 0,43 USD avec des valeurs extrêmes

allant de 0,11 USD à 5,09 USD. Les mécanismes de fixation des prix sont fortement influencés par les politiques nationales, par les décisions des autorités de réglementation (Chili, Colombie, Pérou, qui fournissent des subventions croisées et des fourchettes tarifaires), par les procédures administratives de recouvrement des coûts (Uruguay), par la persistance d'anciens systèmes basés sur les coûts, corrigés en fonction de l'inflation (Brésil), ou par une combinaison de ces systèmes. Au Chili, les municipalités identifient les bénéficiaires et gèrent les subventions alors qu'en Colombie elles classent les propriétés susceptibles de bénéficier de subventions croisées. Au Mexique, les tarifs doivent être approuvés chaque année par les instances dirigeantes de chaque État fédéré. Les prestataires de service doivent généralement obtenir l'approbation des niveaux étatiques supérieurs pour modifier leurs tarifs. La pratique en vigueur consiste généralement à opérer un ajustement annuel en fonction de l'inflation dans la période précédente. Dans ce contexte, il convient de noter le cas du Panama où la tarification de l'eau est gelée depuis 1982⁽⁶⁴⁾.

Il n'est donc pas toujours facile de financer les services d'adduction d'eau et d'assainissement et de fixer des prix adaptés aux capacités de paiement des consommateurs. Les principaux facteurs qui gênent l'autofinancement sont, selon Jouralev, « ... a) la faiblesse de la capacité de paiement et une culture du paiement relâchée, liée à l'absence de subventions efficaces pour les groupes à faibles revenus, et b) des coûts élevés de fourniture, souvent dus à l'inefficacité des entreprises, au coût élevé de la main-d'œuvre et à un endettement important⁽⁶⁵⁾ ».

(63) <http://www.aderasa.org/index.php/es/grupos-de-trabajo/benchmarking>.

(64) CAF (2012), p. 25.

(65) JOURALEV (2004), p. 53.

Encadré 4.8 – Bogotá : des tarifications de l'eau qui excluent les plus démunis.

« En ce qui concerne la tarification de l'eau et de l'assainissement en Amérique latine, il faut noter qu'en 2005 le coût moyen de la consommation de 20 m³ d'eau atteignait 11 USD (la fourchette allant de 5 à 15 USD). Bogotá était la ville la plus chère avec des prix cinq fois supérieurs à ceux d'Arequipa (Pérou) ou de La Paz (Bolivie).

Selon le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), pour garantir le droit à l'eau, le coût des systèmes et du service ne devrait pas excéder 3 % du revenu des ménages. En 2005, les dépenses en eau des ménages pauvres de Bogotá (les deux quintiles inférieurs de la population) approchaient 14 % de leurs revenus si ceux-ci n'avaient pas accès aux taux subventionnés et dépassaient 8 % même pour les ménages qui en bénéficiaient. Dans le contexte régional, ce cas se distingue par ses contradictions avec un accès presque universel à une eau potable de grande qualité mais à un coût extrêmement élevé pour les catégories les plus démunies de la population.

Source : ONU-Habitat (2012), p. 87.

En ce qui concerne les systèmes de subventions, hormis les modèles bien établis de subventions aux zones pauvres (Chili), les subventions croisées dans la plupart des pays sont extrêmement variables. Il existe également un subventionnement direct financé par l'impôt (en Équateur, à l'origine, pour les services de télécommunications, et au Salvador, au départ, pour la distribution d'électricité). Dans certains cas, les subventions sont fournies de manière ciblée (Chili), dans d'autres, elles sont générales (Argentine et Bolivie) ou gérées en fonction de critères spécifiques (souvent politiques). L'incapacité des familles pauvres à payer pour ces services freine le développement des raccordements domestiques, comme expliqué dans l'encadré 4.8⁽⁶⁶⁾. Avec le soutien sans faille de la BID, de l'Unicef et de l'OMS, de nouveaux mécanismes et subventions ont été mis en place pour assurer un accès ininterrompu à ces services à une large partie de la population dans le besoin.

Financement et tarifs pour la gestion des déchets solides⁽⁶⁷⁾

La question la plus préoccupante dans ce secteur est celle du recouvrement insuffisant des coûts. On estime que le recouvrement moyen est actuellement de l'ordre de 51,6 % avec une légère amélioration par rapport aux années précédentes, mais qui

reste insuffisant pour garantir la viabilité financière de ces services publics. Dans le même temps, le coût par tonne de déchets solides collectés, transférés et éliminés, a augmenté de près de 42 % (passant de 47 USD/tonne à presque 67 USD/tonne).

Le coût par tonne va de 10-12 USD au Paraguay et au Honduras à 70-86 USD au Brésil et en Argentine. L'augmentation du prix à la tonne est attribuée aux investissements dans les nouvelles technologies, à l'accroissement des prix du carburant et à d'autres facteurs (comme les fluctuations des devises latino-américaines par rapport au dollar).

L'insuffisance du recouvrement des coûts et l'absence d'une gestion fondée sur une comptabilité appropriée, identifiant clairement les recettes et les coûts du service, sont les obstacles les plus sérieux à la viabilité de ce secteur. Compte tenu du recouvrement inadéquat des paiements, l'ensemble des subventions atteignait presque 49 % des coûts réels en 2010 (53 % en 2002) et était inégalement réparti entre riches et pauvres. Pour y remédier, des stratégies de subventionnement croisé ou direct, comme le système tarifaire appliqué en Colombie, sont nécessaires. Les prix y sont en effet régulés par la *Comisión Nacional de Regulación de Agua Potable y Saneamiento* qui fixe un

(66) CAF (2012), p. 2.

(67) Les informations de cette section sont extraites de MARTINEZ *et al.* (2011).

plafond à chaque municipalité, corrigé en fonction d'autres variables (par exemple, le type d'utilisateur et sa situation socio-économique). Les tarifs demandés aux plus pauvres sont subventionnés par le biais du *Sistema General de Participaciones* et également par le biais de transferts des départements et des municipalités vers les opérateurs. Certaines villes réussissent néanmoins à équilibrer leurs comptes. À titre d'exemple, on peut citer la ville de Cuenca, en Équateur, qui, depuis 2001, a réglementé ses tarifs et qui réussit à couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien du service public municipal chargé de cette fonction : *Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca (EMAC-EP)*.

La forme privilégiée de paiement dans la région s'effectue par l'intermédiaire de la taxe foncière (utilisée par 60,4 % des municipalités). 13,7 % des municipalités collectent les paiements par les factures d'eau potable et d'assainissement, tandis que 18 % adressent des factures courantes aux usagers et 7,9 % seulement utilisent les factures d'électricité, alors que cette dernière méthode offre le taux de collecte le plus élevé parmi les quatre options étudiées. 81,2 % des municipalités ont leurs propres services de facturation et d'encaissement.

En résumé, même si le financement de la gestion des déchets solides dans la région tend à s'améliorer, l'ensemble des services fonctionne avec des subventions du fait de l'absence de mécanismes adéquats d'évaluation des coûts et de tarification (à l'exception de la Colombie et du Chili) et de carences dans la facturation et la collecte. L'incapacité des municipalités à assurer la viabilité financière des services freine le développement de ce secteur.

Financement et tarifs pour les transports urbains⁽⁶⁸⁾

Les dépenses totales de fonctionnement engagées pour le transport motorisé en 2011 s'élevaient à 82 milliards USD. Une partie importante de ce montant (63 milliards, soit 78 %) concernait le transport

individuel. Les zones métropolitaines ayant les plus fortes dépenses sont Mexico, São Paulo et Buenos Aires ; León (Mexique) et Montevideo (Uruguay) enregistrent les dépenses plus faibles.

À la différence des villes européennes, il existe peu de cas de subventionnement des transports publics dans les villes latino-américaines analysées dans l'étude de la CAF (2011).

La plupart des subventions sont destinées aux chemins de fer et aux métros (60 %) dans 5 réseaux (Belo Horizonte, Buenos Aires, Mexico, Porto Alegre et São Paulo). Mais il existe également 4 réseaux de bus subventionnés (qui représentent 18,1 % des recettes et 15 % des coûts totaux) dans 4 villes (Buenos Aires, Montevideo, Santiago et São Paulo). Tous les réseaux de bus de Buenos Aires et de São Paulo sont subventionnés. Les subventions les plus importantes sont affectées à Buenos Aires ; elles atteignent presque 180 % des recettes totales. À São Paulo, les subventions totales s'élèvent à 17,5 % environ des recettes totales.

Dans presque tous les pays, les tarifs des transports sont réglementés par les États ou par les municipalités. Il n'y a que deux cas de tarifs non réglementés (les minibus à Buenos Aires et tous les transports de la ville de Lima). Dans la plupart des réseaux de transport public, il existe des tarifications spéciales pour certaines catégories de la population (étudiants, retraités, handicapés).

La part du prix des tickets dans le financement des transports est très variable : ainsi, alors qu'à Santiago du Chili, le ticket de métro coûte 1,2 USD, il n'est que de 0,3 USD à Mexico. Le coût des transports publics peut varier de manière considérable comme le montre l'encadré 4.9. Le coût élevé des transports publics dans de nombreuses villes a un impact particulièrement négatif sur les citoyens les plus pauvres. Ces coûts élevés, associés à des difficultés d'accès pour ceux qui vivent en périphérie des villes, expliquent que les tensions politiques dans de nombreux pays d'Amérique latine

(68) Les informations de cette section proviennent de la CAF (2011).

s'enracinent dans la question des transports publics (par exemple, les manifestations au Brésil contre l'augmentation des prix des transports en juin 2013).

Encadré 4.9 – Coûts individuels de la mobilité urbaine.

Le coût des transports publics a été estimé en comparant la proportion du salaire minimal officiel nécessaire pour acheter 50 trajets par mois et le salaire moyen estimé dans la zone métropolitaine. Le coût de 50 tickets de bus varie énormément selon les zones analysées, allant de 3,2 % à San José (Costa Rica) à 2 % dans les villes brésiliennes (mais pour les 40 % de passagers qui reçoivent des bons de voyage de leurs employeurs, la dépense s'élève à 12 % environ).

Source : CAF (2011), p. 291.

4.5 Les besoins de la population : la solidarité, le dialogue et la participation communautaires

Les citoyens organisés, des acteurs essentiels

Une analyse du lien entre les citoyens et les prestataires de service indique que la relation primaire est l'une des formes du traitement des plaintes. Comme expliqué ci-dessous, il y a une histoire longue et importante de la participation des citoyens à la gestion des services publics en Amérique latine.

De nombreuses municipalités ont développé des systèmes de réponses rapides pour recevoir et faire suite aux requêtes des citoyens. Certaines ont été très innovantes et se sont appuyées sur les nouvelles technologies pour améliorer la transparence et la rapidité de réponse. La société civile a également travaillé de manière innovante à travers les organisations de consommateurs ou des ONG spécialisées dans la prise en compte des plaintes et doléances.

Dans de nombreux pays, il existe des entités publiques nationales et locales de protection du consommateur (médiateurs, défenseurs des consommateurs, agences de régulation et agences des prestataires de service). Celles-ci agissent souvent aux côtés des organisations de la société civile. L'idée de médiateurs locaux a gagné du terrain dans les municipalités de Buenos Aires,

de Mexico, de Montevideo, de São Paulo et d'autres villes du Brésil, ainsi que des villes boliviennes.

Il existe aussi une tradition d'organisation et de mobilisation de voisinage (associations de quartier) pour améliorer les services publics en Amérique latine, surtout dans les quartiers pauvres. Au cours des décennies précédentes, l'objectif de l'action citoyenne se concentrait essentiellement sur le logement. Aujourd'hui, cette action s'est élargie pour inclure désormais des demandes pour des équipements de quartier, le bon fonctionnement des services publics de base, l'accès à des soins de qualité et à l'éducation, la prise en compte des problèmes environnementaux, les forces de l'ordre et la sécurité.

Des formes similaires de participation s'enracinent dans des groupes spécifiques de population qui participent directement aux prestations de service en s'inspirant des modèles de la microentreprise, de la coopérative ou de ceux du secteur informel. Dans certains pays et certaines municipalités, la participation de ces secteurs à la gestion des services pour en améliorer la coordination et compléter le travail du secteur public est encouragée. L'un des exemples les plus emblématiques a déjà été évoqué : les organisations de ramasseurs de déchets dont l'intégration sociale est promue au travers des programmes municipaux de collectes sélectives des déchets solides. Plusieurs pays d'Amérique latine (Brésil, Chili, Colombie et Pérou) ont fait des progrès dans la mise en place de cadres réglementaires qui reconnaissent la capacité de ces groupes à prendre des engagements

juridiques et institutionnels. Les associations de recycleurs de la région mettent en place leurs propres organisations depuis les années 1990. Par exemple, le Réseau latino-américain des recycleurs est désormais présent dans plus de 15 pays⁽⁶⁹⁾.

Certains pays de la région ont également fait des progrès dans la réglementation juridique de la participation du public aux services de base en définissant des règlements qui systématisent et rendent la consultation des consommateurs quasi obligatoire, et qui créent également des mécanismes de contrôle de gestion et de prise de décision concernant les services publics. Par exemple, en Colombie, la législation (loi nationale n° 142 sur les usagers des services publics) prévoit la participation de représentants de la société civile à travers « le contrôle des représentants » dans le cadre des conseils d'administration des entreprises responsables des prestations de service, et dont le nombre dépend du nombre d'habitants desservis. Les représentants ont le pouvoir d'exercer un contrôle et de participer à des discussions sur les tarifs et la planification des services. Il existe des initiatives similaires au Chili et au Pérou, mais les représentants des citoyens (par l'intermédiaire des associations de consommateurs ou de comités d'utilisateurs locaux) ne jouent qu'un rôle consultatif. Il n'y a pas d'évaluations connues de la mise en œuvre de ces lois.

Les gouvernements locaux ont été impliqués dans une grande variété d'exemples, largement reconnus, de participation des citoyens, exemples qui sont enracinés dans la tradition latino-américaine des organisations citoyennes. Les gouvernements locaux de la région ont utilisé différents mécanismes de consultation, contraignants et non contraignants (réunions publiques, référendums, etc.). Un des exemples les plus connus – et innovants à l'époque – a été le budget participatif lancé à Porto Alegre au début des années 1990, et qui s'est répandu depuis

dans de nombreuses villes de la région. Les études sur l'histoire de vingt ans de budget participatif à Porto Alegre montrent que le processus a permis d'intégrer des groupes de population traditionnellement exclus de la politique urbaine, et a ainsi abouti à une amélioration de la fourniture de services publics de base. Par exemple, entre 1988 et 1999, le budget participatif a augmenté le volume de déchets solides collectés, la quantité d'éclairage public installé et la couverture du tout-à-l'égout. La Banque mondiale a également contribué à ce processus en favorisant le pavement de la moitié des rues de la municipalité et le doublement du nombre d'élèves inscrits dans les écoles primaires et secondaires. Afin d'inclure de nouveaux secteurs de la société dans la gestion des services, Porto Alegre cherche maintenant à créer, dans le contexte d'ouverture de sa décentralisation municipale, des comités de gestion territoriale, qui joueront un rôle de supervision ou de cogestion des services, y compris pour les contrats externalisés⁽⁷⁰⁾.

Néanmoins, les progrès de la participation citoyenne sont encore limités. Dans de nombreux pays, les cadres juridiques sont inexistantes ou non appliqués. Sauf dans quelques pays où il existe des mécanismes de suivi, de contrôle et de supervision des services publics (par exemple, *¿ Bogotá, cómo vamos ?* et le Service national d'information de l'assainissement au Brésil), il n'est généralement pas aisé d'accéder aux informations permettant de faciliter la participation, soit parce que l'information est incomplète, soit parce qu'elle n'est pas rendue publique. Les gouvernements locaux sont les mieux placés pour recueillir et publier des informations sur les services de base, à la fois sur les services qu'ils fournissent directement et sur ceux des intervenants externes. Cela peut servir à promouvoir une participation efficace, permanente et constructive. En outre, cette information est essentielle pour l'élaboration des politiques locales et nationales.

(69) <http://redrecicladores.net>.

(70) WAGLE et SHAH (2003).

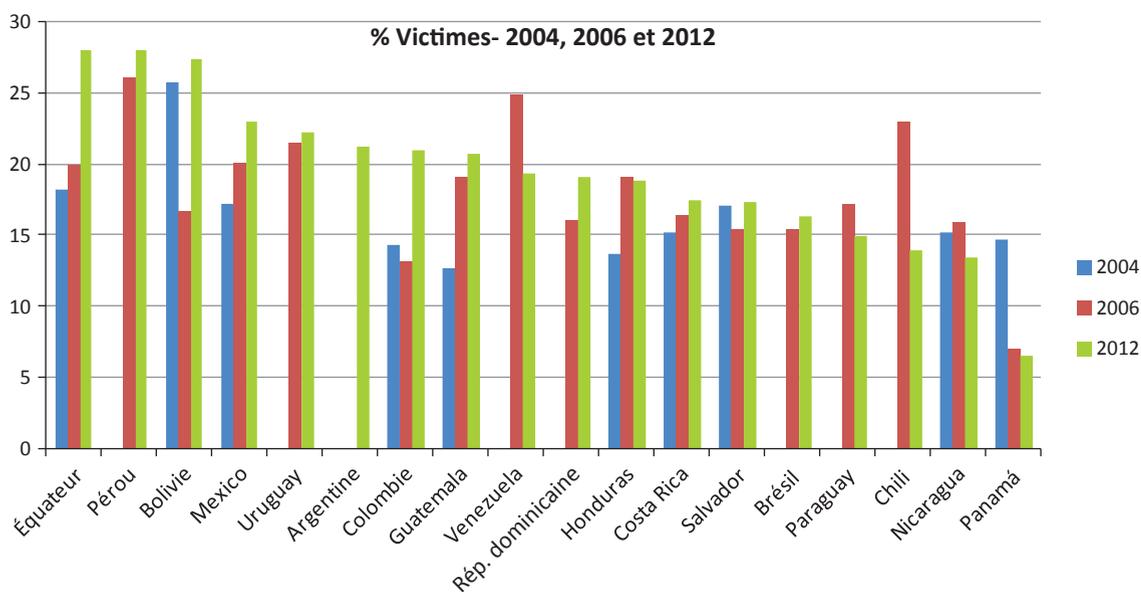
La sécurité publique, une priorité absolue

Au cours de la dernière décennie, la question de la violence et de l'insécurité a rejoint le rang des préoccupations publiques dans la région, en particulier dans les grandes

viles. Comme jamais auparavant, les gouvernements nationaux, infranationaux et locaux ont été confrontés à des situations d'une telle complexité qu'elles ont même eu une incidence sur leur capacité à gouverner. Les graphiques 4.5 et 4.6 présentent une idée de l'étendue du problème.

GRAPHIQUE 4.5

La sécurité publique en Amérique latine. Pourcentage de personnes victimes de crimes

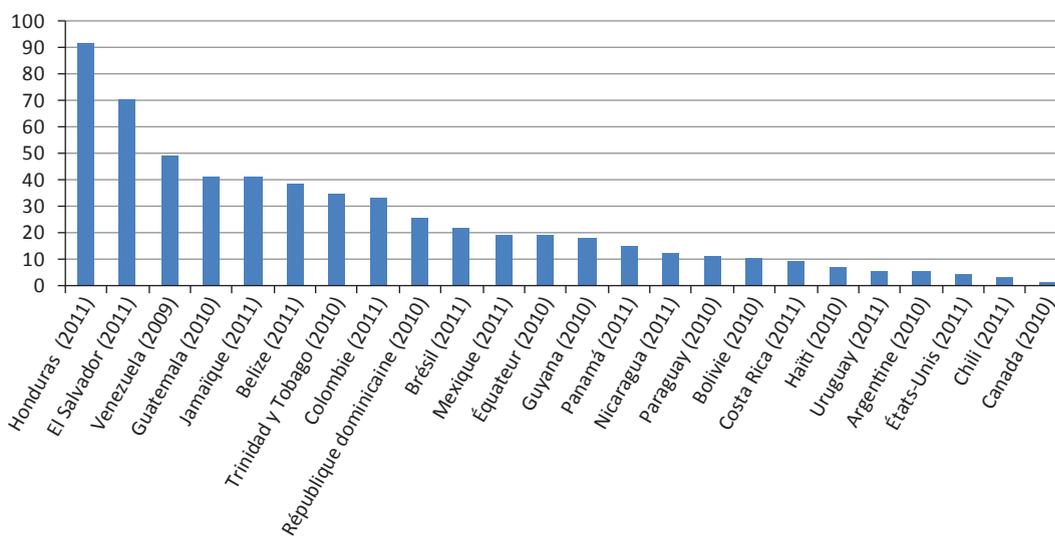


Sources : LAPOP, voy. :

http://www.altus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=77&lang=en

<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

GRAPHIQUE 4.6
Taux d'homicides pour 100 000 habitants en Amérique latine et dans les Caraïbes



Source : <http://www.altus.org>.

Une requête de premier ordre formulée par une proportion importante de la population est d'améliorer la sécurité publique. Cette aspiration ne concerne pas seulement le crime organisé, mais également la violence quotidienne et l'insécurité dans les quartiers. Les attaques, les vols, les agressions et, surtout, un sentiment général d'insécurité sont très répandus. Cela est illustré par l'indicateur de perception de la

violence et l'indice des crimes signalés, qui sont deux données publiques dans tous les pays de la région⁽⁷¹⁾. Les gouvernements locaux sont chargés de répondre aux actes de violence quotidiens, et divers projets récents lancés en Amérique centrale et dans les Caraïbes tentent de répondre à ces défis. L'encadré 4.10 décrit l'une de ces réponses.

Encadré 4.10 – La ville de Mexico : « Pour votre famille » le désarmement volontaire.

Le gouvernement de la ville de Mexico a conçu son programme de désarmement volontaire en décembre 2012. Ce programme implique l'échange d'armes à feu contre des subventions et des articles ménagers. Grâce à un mécanisme volontaire et anonyme, et avec la coopération des Églises, le programme a eu un impact significatif. En trois mois, plus de 4 000 armes ont été collectées. Cela a permis de créer une culture de la paix entre les citoyens ; le slogan du programme est : « Pour votre famille. »

Source : <http://www.consejociudadanodf.org.mx/>.

Le problème de la violence quotidienne est encore plus grand dans le contexte de la misère urbaine et du chômage (en particulier chez les jeunes). Les indicateurs qui rendent compte du niveau d'insécurité augmentent par rapport aux indicateurs concernant les jeunes en décrochage scolaire et les quartiers « fracturés » où la richesse privée

voisine avec la misère publique (terrains vacants, espaces verts et espaces publics abandonnés). En outre, lorsque la police ne peut pas accéder à certains territoires ou que les dirigeants de certains quartiers sont considérés comme suspects, les perceptions des citoyens deviennent encore plus négatives, et ils commencent à voir leurs

(71) BELIZ (2012).

voisins comme une partie du problème, et non comme une partie de la solution. Les mères de disparus au Salvador, les gangs d'Amérique centrale, le banditisme notoire des villes du Venezuela, les assassinats récurrents et la criminalité au Mexique, au Brésil et en Colombie ainsi que la violence permanente généralisée dans la région sont des réalités qui nourrissent un climat d'insécurité et qui exigent de nouvelles stratégies et de nouveaux programmes et projets visant à les résoudre.

Les gouvernements locaux ne peuvent pas ignorer ce problème grave, et qui va en augmentant. Les récentes élections municipales au Mexique, au Brésil et au Chili ont nettement démontré qu'une des préoccupations majeures des citoyens était la sécurité, se classant au-dessus d'autres préoccupations importantes tels que l'emploi, le logement, la santé, l'éducation, la pauvreté, les services publics et la législation urbaine, dont la résolution a traditionnellement été réclamée aux gouvernements municipaux. La même tendance se confirme dans l'enquête annuelle *Latinobarómetro* de l'opinion publique de la région, dont les résultats ont été de plus en plus utilisés dans les rapports économiques annuels de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL⁽⁷²⁾).

L'insécurité étant un très grave problème, les gouvernements locaux doivent travailler en étroite collaboration avec l'État et le gouvernement central et établir des coordinations multiniveaux exceptionnelles dans le but d'élaborer des programmes pénaux, avec des composantes de réhabilitation et de réinsertion, et des programmes d'éducation, en particulier, avec la mise en place de liens entre les communautés et la police⁽⁷³⁾. Des stratégies politiques sont

également nécessaires pour améliorer les pratiques institutionnelles, notamment en prenant mieux en compte le rôle des communautés locales et celui des organisations civiques ainsi qu'en rendant la police plus efficace en procédant à son épuration et en remettant en cause ses procédures et ses règles. Un nouveau schéma est nécessaire, comme celui de Canoas au Brésil, qui intègre le renseignement et l'information, une approche communautaire et un programme social complet qui incorpore l'équipement, l'espace, le développement urbain, les sports et la culture⁽⁷⁴⁾.

Le gouvernement local, en tant qu'entité publique la plus proche des citoyens et de leurs organisations, joue un rôle de liaison entre la police et les habitants qu'ils desservent. Il y a de plus en plus d'exemples où des municipalités actives ont permis d'établir des relations horizontales efficaces entre les citoyens et la police. Les encadrés 4.11 et 4.12 décrivent certains de ces cas. L'organisation citoyenne elle-même est devenue un antidote important contre l'insécurité et la délinquance, jouant ainsi un important rôle d'alerte et d'information. Souvent, plus les gens sont bien organisés et plus leur sécurité et leur sentiment de vivre en sécurité sont élevés. Cela est particulièrement vrai lorsque la population est assistée par une force de police ouverte, professionnelle, inspirant confiance et avec laquelle il est aisé d'instaurer une collaboration avec des organismes citoyens. Des quartiers et écoles sûrs ainsi que la régénération d'espaces publics sont quelques-uns des éléments clés représentatifs du rôle potentiel des gouvernements locaux, rôle qu'ils peuvent jouer tant qu'ils peuvent compter sur le soutien systématique d'autres échelons de gouvernement à travers la collaboration multiniveaux.

(72) <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>.

(73) DAMMERT (2012).

(74) Présentation de M. Jairo Jorge da Silva, maire de Canoas, lors de l'atelier GOLD III, Montevideo (Uruguay), 27 mai 2013 (document non publié).

Encadré 4.11 – Sécurité publique à Santa Tecla (Salvador).

Considérée, jusqu'en 2005, comme l'une des municipalités les plus violentes du Salvador, la municipalité a fait des progrès remarquables dans les indicateurs de sécurité. Une stratégie a été conçue pour sensibiliser les habitants au respect, à la tolérance et à la solidarité. L'autorité juridique municipale a été renforcée et la coordination avec les institutions nationales et la police a été améliorée. Les comités de sécurité des citoyens jouent un rôle préventif dans le contrôle des armes et de l'alcool. Après sept ans de travail dans cette direction, Santa Tecla a le meilleur niveau de sécurité du pays.

Source : CGLU/BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT/FONDS MULTILATÉRAL D'INVESTISSEMENT (2012).

Encadré 4.12 – Initiatives municipales sur la sécurité/insécurité citoyenne.

Dans le district municipal de Víctor Herrera Largo (Pérou), la patrouille municipale en charge des espaces publics a été renforcée par des mesures logistiques et technologiques, par le renforcement de ses capacités et la collaboration avec des groupes de quartier sur la prévention et les alertes. Cela s'est traduit par une augmentation notable des rapports et des pétitions de la part des habitants.

Une force de police travaillant en parallèle avec la police nationale a été mise en place à La Paz (Bolivie), et, dans un esprit d'approche citoyenne, son activité a été étendue à la protection des citoyens, des libertés individuelles et des droits de l'homme

Source : CGLU/BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT/FONDS MULTILATÉRAL D'INVESTISSEMENT (2012), CASTRO (2010), BRITISH COUNCIL (2007) et AMBASSADE DU ROYAUME-UNI (2011).

4.6 Conclusion et recommandations

Conclusion

Un examen des responsabilités des gouvernements locaux et des entités infranationales dans le domaine des services publics locaux de base montre la grande diversité de situations existantes dans la région Amérique latine. D'une part, il existe des municipalités puissantes, dans certaines grandes villes et villes intermédiaires, qui assument un rôle de premier plan dans ce domaine, avec des capacités techniques et des ressources croissantes qui leur permettent d'avoir un impact sur les différents secteurs et de développer également un leadership institutionnel dans la prestation de services publics de base (par exemple, l'entreprise EPM à Medellín). À cette fin, de nombreuses collectivités locales ont

développé différentes formes de collaboration avec le secteur privé et la population, que ce soit par le biais de contrats de service, de joint-ventures ou d'autres formes d'association.

D'autre part, à côté de ces grandes municipalités, coexistent les autres villes de la région (la majorité) qui sont dans une situation plus faible, aussi bien en termes de ressources financières que de compétences de gestion. Dans ces municipalités, les indicateurs sur l'accès et la qualité des services sont généralement de faible qualité, la gestion de ces services y est plus dépendante des liens politiques et des transferts provenant d'autres niveaux de gouvernement. Elles rencontrent notamment des difficultés relatives à l'application de la réglementation des différents services⁽⁷⁵⁾. Comme indiqué dans la même étude, la décentralisation des prestations de service exige de fortes incitations qui

(75) CAF (2012), p. 20.

doivent être assurées par les gouvernements centraux.

Les municipalités rurales en Amérique latine font face à des défis plus importants encore. Elles ont de sérieuses difficultés à répondre aux besoins de populations moins nombreuses et plus dispersées. Dans certaines zones, de graves problèmes de pauvreté et de pénurie en tout genre sont à déplorer, en particulier dans les régions périphériques et les zones accueillant des communautés ethniques traditionnellement marginalisées. Malgré ces difficultés, de nombreuses municipalités ont mis en œuvre des programmes innovants pour assurer la distribution d'eau et l'électrification, programmes au travers desquels les populations concernées installent des services autonomes avec l'appui de projets publics ciblés et/ou de l'aide internationale. Le leadership des autorités repose, la plupart du temps, sur le mandat des maires qui sont fortement enracinés dans leurs circonscriptions locales. Ils sont généralement reconnus par les citoyens locaux comme « l'État » pour les populations qu'ils représentent et servent.

En dépit des difficultés et des conditions complexes, il existe des exemples significatifs de bonne gouvernance locale en Amérique latine. Celle-ci s'explique par un leadership local qui est le résultat d'une bonne combinaison de la participation de la société civile et de partenariats innovants avec les secteurs privé ou public. De nombreuses municipalités ont ainsi fait des progrès significatifs grâce au soutien de la participation des citoyens et ont développé des politiques sociales qui permettent l'inclusion des ménages défavorisés et l'intégration du secteur informel.

Un nouveau phénomène, qui s'est répandu ces dernières années, est la création d'associations intermunicipales (syndicats de communes) permettant d'optimiser la prestation de certains services comme l'eau et la collecte et l'élimination des déchets solides afin de réaliser des économies d'échelle et d'exploiter les externalités de production de meilleure manière. Ces formes de coopération horizontale

devraient être soutenues avec des incitations juridiques et financières parce qu'elles représentent une solution potentielle au problème de la fragmentation municipale⁽⁷⁶⁾.

Contrairement à ce phénomène, et à quelques exceptions près (Lima, Quito, Bogotá, San José et certaines agglomérations intermédiaires comme Monterrey), la coordination et la coopération dans la planification et la gestion des services des grandes régions métropolitaines restent faibles ou inexistantes, sauf quand des services publics nationaux prennent en charge la gestion de ces services (en particulier dans le domaine de l'eau et de l'assainissement), mais une telle solution a souvent pour conséquence une consultation insuffisante des gouvernements locaux.

Compte tenu de la complexité croissante des services de base, il est également nécessaire d'assurer de meilleurs mécanismes pour améliorer la coordination et la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement (national, intermédiaire et local) afin d'optimiser les ressources et capacités, d'éviter les doubles emplois ou les lacunes institutionnelles et, dans de nombreux cas, de promouvoir des politiques qui soutiennent les gouvernements locaux plus petits et moins bien équipés, ces derniers devant assumer leurs responsabilités dans de bonnes conditions.

Dans l'ensemble, les gouvernements locaux de la région ont joué un rôle important, sinon décisif, dans l'amélioration de la couverture des services de base, soit directement, soit en partenariat avec d'autres niveaux de gouvernement, le secteur privé ou les collectivités. Ce présent rapport fait état de progrès dans l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, mais à un degré moindre pour le traitement des eaux usées. Des progrès ont également été enregistrés dans la collecte et l'élimination des déchets solides, même si le ramassage séparé (triage des ordures) et le recyclage sont encore insuffisants. Le rapport souligne par ailleurs les efforts réalisés pour moderniser la gestion des transports publics urbains avec des programmes phares (le *Transmilenio*) qui doivent être

(76) Pour plus d'informations sur les associations intermunicipales, voy. SAN MIGUEL DE TUCUMÁN (2012).

mis en œuvre de manière plus holistique et qui prendre en considération la manière d'intégrer les formes traditionnelles de transport.

Pour poursuivre ce développement et dépasser son caractère parfois *ad hoc*, les politiques publiques doivent être intégrées dans le cadre de plans de gestion sectoriels globaux pour l'eau, l'assainissement, les déchets solides et les transports. Ces plans doivent être coordonnés avec les plans urbains stratégiques de développement et/ou des plans d'aménagement et développement du territoire afin d'encourager la coordination entre les différentes institutions et les diverses parties prenantes et, surtout, afin de fixer des objectifs à long terme qui soient plus ambitieux. Comme indiqué plus haut, le pourcentage de gouvernements locaux disposant d'une bonne planification pour l'ensemble des services de base est encore limité.

Cette lacune contribue à la persistance, en dépit de quelques améliorations, de l'inégalité d'accès aux services publics locaux de base. Beaucoup de populations dans les banlieues pauvres et les zones marginalisées n'ont qu'un accès très limité aux services, que ce soit en raison de l'absence de couverture ou de la faible qualité des services ou du fait des questions tarifaires. La prestation et la gestion des services publics de base en Amérique latine souffrent encore de la segmentation urbaine mentionnée dans l'introduction.

Ainsi, alors que les quartiers des classes moyennes et moyennes-supérieures bénéficient d'un bon accès à l'eau, à la collecte des déchets et se déplacent en voitures privées sur des voies rapides à péage, de nombreux quartiers, en particulier les taudis où près du tiers des Latino-Américains vivent encore, souffrent de carences en matière d'accès aux services de base, ce qui représente un obstacle majeur pour leur pleine intégration dans la ville.

Cette question de la fragmentation sociale et spatiale dans les villes de la région a un impact direct sur la gouvernance des services et les modalités de collaboration des gouvernements locaux avec les gouvernements nationaux, le secteur privé et les habitants. D'une part, en raison des niveaux de pauvreté, l'accès universel aux services

ne peut être atteint que par des politiques sociales appropriées qui incluent l'octroi d'importantes subventions, dont l'architecture doit être révisée, dans de nombreux pays, afin d'en améliorer l'équité. D'autre part, comme il a déjà été indiqué, les autorités locales sont confrontées à la croissance continue des périphéries urbaines (qui augmenteront de 90 millions de personnes au cours de la prochaine décennie), au retard accumulé dans la fourniture des infrastructures des taudis et à la dégradation des centres historiques.

Bien que cela n'ait pas été abordé en détail dans ce rapport, il faut ajouter l'impact croissant du changement climatique sur les services publics de base qui peuvent être remis en question non seulement pour les questions d'eau potable – qui ont été mentionnées brièvement – mais également à cause de la vulnérabilité des infrastructures. Réduire la vulnérabilité des infrastructures devient ainsi nécessaire face aux phénomènes météorologiques qui se révèlent de plus en plus graves (inondations et sécheresses résultant d'El Niño ou de La Niña), et pour contrecarrer les risques que font courir les catastrophes naturelles (en particulier au Mexique, en Amérique centrale, dans les Caraïbes et dans les Andes) aux populations, notamment les plus pauvres.

Ces situations confrontent aussi bien les gouvernements locaux que les gouvernements nationaux au défi complexe du financement. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, comme indiqué ci-dessus, un investissement annuel de 12 milliards USD est nécessaire au cours des quinze prochaines années, alors que les investissements durant la dernière décennie se sont élevés à seulement 4 milliards USD par an. Pour réduire ces écarts, des investissements nationaux plus importants dans ces secteurs seront nécessaires ainsi que le financement public, privé et international.

Une fois de plus, le rôle des collectivités locales est essentiel à tous les niveaux :

- pour conduire des politiques sociales et examiner et cibler les aides sociales afin d'atteindre les plus vulnérables ;
- pour améliorer l'efficacité des services de gestion ou des services publics municipaux afin de réduire les coûts (par

exemple, la réduction des pertes, l'amélioration de la productivité, la mise en place de nouvelles méthodes de gestion et de nouvelles technologies) ;

- pour améliorer le recouvrement des paiements (par exemple, réduire les défauts de paiement) et des taxes locales afin de mobiliser davantage de ressources et d'assurer une plus grande équité ;
- pour promouvoir une coopération plus étroite non seulement avec le secteur privé, mais aussi avec les petits prestataires de service et le secteur informel.

L'étude de la CAF estime qu'une meilleure productivité et l'amélioration du recouvrement pourraient permettre de réaliser 5,8 milliards USD d'économies et que 4 milliards USD pourraient être économisés simplement en révisant les politiques de subvention pour les secteurs de l'eau et de l'assainissement⁽⁷⁷⁾. Combinées à des cadres réglementaires appropriés et à une meilleure collaboration entre les différentes parties prenantes et niveaux de gouvernement, les politiques visant à renforcer la gestion locale des services permettraient de réduire le déficit de financement de près de 80 %.

Ce rapport suggère que, lorsqu'il existe une politique de décentralisation appropriée qui permet aux gouvernements locaux d'assumer graduellement des rôles plus actifs, leur contribution est déterminante pour répondre aux besoins fondamentaux de la population. Pour obtenir une gouvernance plus efficace, il est primordial que soient mises en œuvre des politiques nationales qui favorisent l'inclusion sociale et qui permettent de prendre des engagements avec les gouvernements locaux. Il est également essentiel de mettre en valeur leur rôle dans le développement de leurs communautés (citoyens et société civile). Pour obtenir une gouvernance locale plus efficace, il est également nécessaire d'être en présence d'un leadership politique local qui soit efficace, actif et responsable, et d'un secteur privé qui soit en prise directe avec les besoins des citoyens locaux.

Dans le cas des services publics hautement complexes, comme celui de la sécurité, les gouvernements locaux doivent accepter d'assumer un rôle important aux côtés de la société civile et de ses organisations, afin de faire face aux problèmes.

Les propositions de politiques publiques qu'implique l'analyse développée dans ce rapport sont les suivantes :

- promouvoir des politiques publiques nationales qui garantissent l'accès universel et la qualité des services publics de base ;
- adapter le cadre juridique et réglementaire pour qu'il soit favorable aux prestations des services de base, tout en encourageant la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement et les parties prenantes ;
- améliorer le financement des services de base et les investissements nécessaires pour répondre à la demande croissante de services du fait de la structure démographique actuelle de l'Amérique latine et de la poursuite de l'expansion urbaine ;
- améliorer les capacités techniques et professionnelles des gouvernements locaux, les équiper de pouvoirs efficaces pour leur permettre d'élaborer des plans stratégiques, de décider des priorités et de promouvoir et contrôler les prestations de service de manière plus efficace ;
- renforcer le rôle des citoyens dans l'élaboration et le contrôle des politiques publiques pour améliorer les prestations des services de base, notamment pour les populations les plus pauvres.

Ce rapport démontre que, là où il y a une décentralisation appropriée impliquant un rôle actif pour les municipalités ou les associations municipales, les collectivités locales jouent un rôle essentiel dans la satisfaction des besoins les plus élémentaires de la population.

(77) CAF (2012), pp. 44-45.

Recommandations

Des politiques nationales, axées sur les citoyens, et qui favorisent l'accès à des services de base de qualité

Au cours de la dernière décennie, des millions de familles, en Amérique latine, sont sorties de la pauvreté grâce à des politiques de redistribution qui ont amélioré leurs conditions de vie et leur accès aux services de base. Dans certains pays, les programmes sociaux ciblés ont été mis en œuvre grâce à des partenariats entre les municipalités et les habitants afin d'atteindre les populations les plus vulnérables.

Néanmoins, d'importants défis subsistent dans les domaines de la couverture et de la qualité des services de base. Ceux-ci rendent nécessaire plusieurs objectifs :

- renforcer les programmes visant à améliorer l'accès et la qualité des services de base aux taudis, aux zones et quartiers urbains pauvres et aux zones rurales marginalisées en ayant recours aux gouvernements locaux et aux organisations de la société civile. Les programmes nationaux de redistribution sociale doivent être gérés conjointement avec le niveau municipal, qui est un allié essentiel dans la localisation des politiques sociales ;
- promouvoir des politiques d'intégration urbaine et d'inclusion sociale qui répondent également aux défis de la sécurité publique et de la fragilité de l'environnement dans le cadre de l'Agenda du développement post-2015 ;
- répliquer de manière innovante les projets et programmes qui ont réussi, par exemple, en matière de sécurité urbaine, en les adaptant à chaque situation locale, en vue d'en accroître l'efficacité et l'efficience.

Adapter le cadre juridique et réglementaire des prestations de service locaux de base et générer une meilleure collaboration à la fois intergouvernementale et avec les opérateurs privés

Après trois décennies de processus complexes de décentralisation, il est nécessaire de prendre des mesures décisives pour :

- poursuivre le processus de décentralisation, fondé, d'une part, sur le principe de responsabilité et de reddition de comptes (*accountability*) envers les usagers des services publics, et, d'autre part, sur la capacité des gouvernements locaux à promouvoir le développement territorial (principe de subsidiarité) ;
- évaluer les cadres juridiques, actualiser et simplifier les règles et règlements dans le domaine des prestations de service ; évaluer également le rôle des institutions ou des organismes nationaux de réglementation afin qu'ils puissent apporter un soutien accru aux collectivités locales ;
- améliorer la coordination entre les différents paliers de gouvernement pour les prestations de service, assurer une action complémentaire et efficace ; faciliter la gouvernance multiniveau dans le respect total de l'autonomie locale ; créer des mécanismes pour clarifier les pouvoirs, les coûts, les finances et la résolution de problèmes, tels que ceux de la *Comisión Nacional de Competencias* (Commission nationale des compétences) en Équateur ;
- définir un cadre juridique précis pour faciliter les partenariats public-public et public-privé avec un cadre institutionnel qui permette de garantir l'intérêt public et l'inclusion sociale. Concevoir des unités spécialisées afin de soutenir les gouvernements locaux dans la mise au point des contrats, le suivi et l'évaluation des prestations de service ;
- promouvoir la coopération horizontale entre gouvernements locaux pour obtenir des économies d'échelle et une plus grande efficacité dans les prestations de service.

Améliorer du financement et de l'investissement dans la prestation de services de base

Pour élargir l'accès et la qualité des services publics, il est nécessaire de donner aux collectivités locales le financement dont elles ont besoin et d'améliorer leur accès aux prêts grâce à des actions telles que :

- l'augmentation des sources de revenus des gouvernements locaux avec une fiscalité locale plus dynamique, une meilleure gestion et un renforcement de leurs capacités de perception des recettes ; et faciliter, dans le même temps, l'accès local aux financements nationaux et internationaux ;
- la conception de systèmes de transferts non discrétionnaires basés sur la notion de prestation de services ; faire en sorte que ces transferts ne soient pas limités, assurent un minimum d'infrastructures ou de services publics de base sur chaque territoire, avec des garanties pour les recettes locales et de bons systèmes de reddition de comptes ;
- la promotion du paiement par les usagers des services publics ; encourager la culture du paiement et de la viabilité financière des services ;
- la promotion de l'autonomie locale dans la fixation des tarifs par la promotion de subventions croisées provenant des secteurs et quartiers les plus privilégiés pour subventionner les secteurs les plus pauvres ;
- la création de mécanismes de financement qui fournissent des leviers pour améliorer l'accès au crédit et aux capitaux pour les investissements dans les services publics de base ; faciliter les partenariats public-privé.

Améliorer les capacités professionnelles et techniques des collectivités locales

L'amélioration des prestations de services relatives aux services publics de base implique un renforcement des capacités des gouvernements locaux :

- en promouvant des programmes spécialisés dans le but d'améliorer l'efficacité de la gestion municipale ou des services publics, d'assurer les prestations

de service qui utilisent les systèmes modernes d'administration et de contrôle, et d'avoir recours à un personnel professionnel qualifié ;

- en améliorant l'accès aux technologies innovantes et aux bonnes pratiques pour promouvoir une utilisation plus efficace des ressources, rationaliser l'utilisation de l'eau, améliorer la collecte et le traitement des eaux usées, réduire la pollution et optimiser la consommation d'énergie ;
- en promouvant l'échange d'expériences et de modèles d'administration qui permettent de réduire les risques de monopoles et d'encourager la gestion dynamique et efficace des services publics de base ; en garantissant l'accès des services à tous les secteurs de la population tout en apportant des normes de qualité à ces services et tout en assurant le contrôle de la gestion des services avec des indicateurs précis et une responsabilité citoyenne constante (*accountability*) ;
- en promouvant l'utilisation des ressources humaines locales et en soutenant le secteur informel dans la gestion des services, par exemple, dans la collecte sélective et le recyclage des déchets, comme de nombreuses villes de la région sont déjà en train de le faire ; en promouvant un cadre juridique de la gestion des services qui permette d'encourager la coopération avec les secteurs informels et les habitants ;
- en développant une planification plus globale des services de base dans le cadre d'une planification urbaine stratégique, cela dans le but de réduire l'étalement urbain et d'assurer la promotion de l'inclusion sociale et spatiale ;
- en s'assurant que les associations nationales de gouvernements locaux, en collaboration avec les institutions nationales ou spécialisées, promeuvent l'échange d'expériences innovantes entre les gouvernements locaux et les entreprises locales dans des domaines tels que l'amélioration de la gestion, la planification et l'utilisation des technologies adaptées. Ces associations devraient promouvoir le développement de systèmes d'indicateurs pour les services de base, afin de permettre d'améliorer

la surveillance du fonctionnement des services locaux publics ou privés par les autorités municipales, en coordination avec la participation citoyenne.

Participation citoyenne et sociale

Une plus grande participation citoyenne nécessite :

- de consolider la législation afin d'encourager les organisations de la société civile, de faciliter leur légalisation et leur financement public et de prévoir des consultations pour la supervision des services spécifiques ;
- de faciliter et de simplifier les demandes des citoyens et de donner des réponses précises et rapides à travers un guichet unique tout en assurant un rôle de médiateur ;
- de favoriser les systèmes de prise en compte de l'opinion des utilisateurs sur la qualité des services qui sont assurés conjointement par des organismes communautaires et la société civile ;
- de promouvoir des expériences pour favoriser la participation au budget participatif, la planification participative et les référendums ;
- de contribuer à la lutte contre la corruption en s'aidant d'organisations citoyennes qui aient la faculté de prendre rapidement des décisions.

5

Asie-Pacifique

APRODICIO A. LAQUIAN

*Centre for Human Settlements
School of Community and Regional Planning
University of British Columbia
(Canada)*



Avec les contributions de :

Par pays :

Sascha Moege (Australie) ; Sohana Samrin Chowdhury (Bangladesh) ; Oueng Kimunn (Cambodge) ; Aprodicio Laquian (Chine) ; Ibnu Syabri (Indonésie) ; Om Prakash Mathur (Inde) ; Masao Kikuchi (Japon) ; Rajesh Pradhan (Corée du Sud) ; Selvarajoo Manikan, Wan Norashikin, Mohd Thair, Syaibul Hafiz et Moamat Mastam (Malaisie) ; Hem Raj Lamichhane (Népal) ; Mike Reid (Nouvelle-Zélande) ; Anwar Hussain (Pakistan) ; Remigio Ocenar (Philippines) ; Sujata N. Gamage (Sri Lanka) ; Wijitbusaba Ann Marone (Thaïlande) ; Vu Thi Vinh (Vietnam).

Par secteurs :

Lilia Casanova (assainissement) ; Mai Flor (eau) ; Kala Seetharam Sridhar (déchets solides) ; Philamer Torio (énergie) ; Nathaniel von Einsiedel (transports).

Et les contributions des institutions suivantes :

Association des gouvernements locaux d'Australie ; Association municipale du Bangladesh ; Ligue nationale des communes et *Sangkats* du Cambodge ; Association du peuple chinois pour l'amitié avec les pays étrangers ; Institut indien pour l'autonomie locale ; Association des municipalités d'Indonésie ; Conseil des autorités locales pour les relations internationales du Japon ; Association des Gouverneurs de Corée ; Association municipale du Népal ; Association des comités de développement des districts du Népal ; Association des gouvernements locaux de Nouvelle-Zélande ; Association des conseils locaux du Pendjab, au Pakistan ; Ligue des villes des Philippines ; Fédération des autorités de gouvernements locaux du Sri Lanka ; Ligue municipale de Thaïlande ; Association des villes du Vietnam.

5.1 Introduction

Les 63 pays et territoires de la région Asie-Pacifique abritent 4,2 milliards de personnes, soit plus de la moitié de la population mondiale. La région comprend des pays riches, comme l'Australie ou le Japon, des pays à revenu intermédiaire en développement rapide, comme la Malaisie ou la Thaïlande, ainsi que des pays à faible revenu, comme le Bangladesh ou le Népal.

Ces pays à revenus faible et intermédiaire représentent encore un grand défi pour les gouvernements qui doivent être à même d'assurer la prestation des services publics. 45 % de la population de cette région résident dans des zones urbaines en 2011 et les estimations avancent un taux de croissance urbaine de 1,4 % entre 2010 et 2015⁽¹⁾. Cette situation contribue à augmenter la demande de services et les attentes et exigences en la matière. Près d'un tiers de ces résidents urbains vivent dans des taudis, ce qui illustre l'étendue des inégalités dans un contexte de rapide croissance économique. Dans les pays à plus faible revenu, il est relativement commun que la moitié des résidents urbains occupent des taudis ou des établissements informels dont la plupart ne disposent pas d'accès aux services essentiels. Alors que de plus en plus de personnes affluent dans les villes, la demande en services publics augmentera et les collectivités locales devront répondre à la pression des coûts entraînés par la prestation de ces services. La Banque asiatique de développement (BASD) et le Fonds monétaire international (FMI) estiment que les coûts liés aux besoins en infrastructures physiques et sociales dans la région s'élèveront à près de 10 billions USD pour les dix prochaines années⁽²⁾.

En plus des tensions existant entre la demande croissante de services essentiels, d'une part, et les ressources limitées, d'autre part, les autorités de la région doivent aussi faire face à l'augmentation de la fréquence des catastrophes naturelles

et des événements dévastateurs liés au climat, y compris l'augmentation du niveau de la mer et les inondations de plus en plus fréquentes. Dans nombre de cas, et particulièrement dans les zones urbaines, ces problèmes sont exacerbés par les insuffisances des infrastructures censées assurer les services publics⁽³⁾.

À l'heure actuelle, la plupart des grandes villes de la région, en particulier les capitales et les villes aux aspirations « mondialistes », reçoivent une part disproportionnée des investissements en infrastructures. Cependant, malgré ces investissements considérables, nombre de grandes villes continuent à être affectées par la pollution de l'air et de l'eau, les embouteillages, les taudis surpeuplés, l'approvisionnement intermittent en eau, les baisses de tension électrique et les déchets solides non collectés. Dans de nombreux pays, les prestations de service dans les centres-villes et dans les villes de petite et moyenne taille s'avèrent encore plus difficiles. Il est largement reconnu que ces villes remplissent les fonctions de centres de croissance économique, de sièges administratifs et de moteurs de développement qui peuvent bénéficier aux zones rurales alentour. Toutefois, l'état déplorable de leurs infrastructures et de leurs services publics freine leur potentiel de développement dans la région⁽⁴⁾.

Ce chapitre passe en revue les prestations de services publics de base dans les domaines de l'adduction d'eau et de l'assainissement, des transports, de l'électricité et de la gestion des déchets solides dans 17 pays d'Asie-Pacifique dont la population totale représente 93,9 % de la population totale de la région (voy. graphique 1). (Les pays sélectionnés et leurs caractéristiques sont présentés dans l'annexe 5.3, voy. à la fin du livre). Contrairement aux autres chapitres régionaux, celui-ci inclut une analyse sur l'amélioration des conditions de vie dans les taudis et donne une réponse pour faire face aux catastrophes naturelles, reflétant ainsi l'échelle de ces préoccupations dans la

(1) NATIONS UNIES (2012).

(2) BASD (2011), voy. aussi BANQUE MONDIALE (2005).

(3) SATTERTHWAITTE *et al.* (2008).

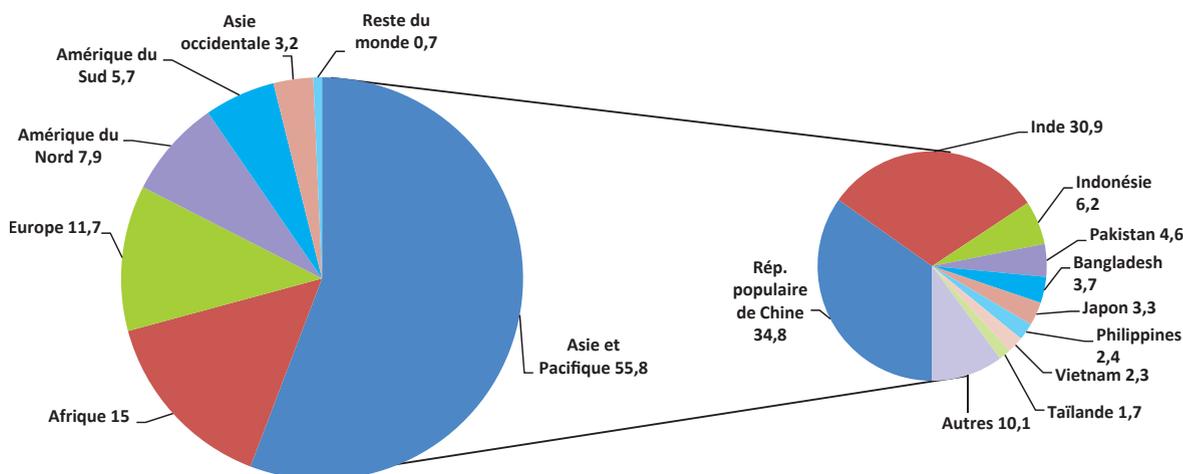
(4) ONU-HABITAT (2010).

région. Ce chapitre propose également une description des entités gouvernementales responsables des prestations de service (en d'autres termes, qui fait quoi ?), de l'accès (qui reçoit quoi ?), du financement desdits services (qui paie pour quoi ?), et des futurs défis qui attendent les collectivités locales de la région. Enfin, le chapitre inclut des recommandations sur la façon dont les autorités locales peuvent fournir les services de façon plus efficace, ainsi qu'un certain nombre d'études de cas se concentrant

sur des expériences innovantes de prestations de service.

Les 17 pays étudiés représentent l'extrême diversité de la région et, en conséquence, c'est un défi de parvenir à des considérations générales applicables à grande échelle. En raison de ces difficultés, le chapitre se centrera principalement sur les gouvernements locaux des pays confrontés aux problèmes les plus graves en matière de prestation des services publics.

GRAPHIQUE 5.1
Répartition de la population mondiale par régions (2011)



Source : BASD (2011).

5.2 Cadres institutionnels et juridiques

Les services publics dans la région Asie-Pacifique sont fournis par plus d'un millier de gouvernements locaux qui partagent traditionnellement avec les gouvernements centraux les compétences en matière de fourniture en eau, d'assainissement, de transport, d'énergie, de gestion des déchets solides, d'amélioration des taudis (les bidonvilles) et qui interviennent également face aux catastrophes naturelles. Néanmoins, les structures administratives et la répartition des compétences peuvent grandement varier. L'annexe 5.4 (voy. à la fin du livre) détaille les niveaux de gouvernements infranationaux dans les pays sélectionnés.

Récentes avancées en matière de décentralisation et de démocratisation dans la région

Depuis les années 1980, les systèmes de gouvernance des pays d'Asie-Pacifique, indépendamment de leur système de gouvernance unitaire ou fédérée, ont connu de grands développements. Nombre de ces pays ont adopté des programmes de décentralisation au cours des deux dernières décennies. Les précédents Rapports GOLD, présentant 12 études de cas menées dans la région, ont conclu que le processus de décentralisation a grandement contribué à renforcer la démocratisation locale. Des systèmes d'élections locales ont ainsi été introduits dans une majorité de ces pays, obligeant les dirigeants locaux à se montrer davantage réceptifs et responsables auprès

de leurs citoyens. En Inde, en Indonésie et aux Philippines, la décentralisation a accru la participation citoyenne et le nombre de postes pour les élus locaux. En Australie, au Japon, en Corée du Sud et en Nouvelle-Zélande, les approches décentralisées ont amélioré la gestion des services publics et rendu les processus de prise de décisions locales plus proches des citoyens.

Les relations entre gouvernements centraux et locaux peuvent prendre différentes formes : déconcentration, délégation ou transfert de compétences. Dans les systèmes de déconcentration, le gouvernement central assigne des tâches à des entités organisées hiérarchiquement et qui jouent le rôle d'agents du gouvernement central pour gérer des activités spécifiques. Ce système permet un certain degré d'adaptation des décisions aux différents contextes locaux mais n'apporte pas le même niveau de transparence auprès des citoyens que le transfert de compétences. En effet, les administrateurs locaux sont nommés et non élus, et restent ainsi redevables aux niveaux supérieurs de gouvernement. Dans les systèmes de délégation, les compétences sont exercées par les élus et non par des administrateurs nommés. Toutefois, leur autonomie reste limitée dans la mesure où ils dépendent également du gouvernement central. Le transfert de compétences est considéré comme la forme la plus authentique de décentralisation bien que les systèmes décentralisés puissent combiner divers degrés de délégation et de transfert des compétences.

Cependant, il ne s'avère pas toujours évident de placer les pays d'Asie-Pacifique dans des catégories distinctes. Nombre de pays de la région ont un système incluant des autorités locales mais celles-ci ne disposent que de pouvoirs très limités. Cela est particulièrement vrai au Sri Lanka et en Thaïlande, où les gouvernements centraux et les autorités des provinces exercent un contrôle très strict sur les décisions et les ressources locales. Au Pakistan, où la législation autorise l'élection de représentants locaux, les élections locales n'ont toujours pas eu lieu et les compétences des gouvernements locaux ont été transférées aux

gouvernements des provinces. On pourrait donc considérer que ces trois pays se rapprochent davantage des « systèmes de déconcentration ». En Malaisie, les autorités locales des principales villes peuvent prélever des impôts et disposent de certaines compétences reconnues. Toutefois, la plupart des ressources sont contrôlées par les États fédérés et on a pu observer, ces dernières années, une tendance à la recentralisation des principaux services publics. La Malaisie est le pays le plus proche d'un système « délégué » comme on peut l'observer au Bangladesh, au Cambodge ou au Népal où les gouvernements locaux élus disposent également de compétences et de ressources limitées. Dans le cas du transfert de compétences (comme c'est le cas en Australie, en Indonésie, au Japon, en Corée du Sud, en Nouvelle-Zélande et aux Philippines), le gouvernement central délègue un large éventail de pouvoirs aux gouvernements locaux pour la gestion des affaires locales. En Inde, la décentralisation est en cours depuis les années 1990, mais les principales compétences et ressources restent entre les mains des États fédérés. En d'autres termes, la décentralisation est toujours dirigée à l'échelle de l'État.

En Chine, bien que les élections locales aient lieu à l'échelon le plus bas de l'administration publique et bien que les autorités locales disposent d'un fort degré d'autonomie, les autorités nationales peuvent licencier ou remplacer les cadres des gouvernements locaux. Au Vietnam, le gouvernement central n'a pas encore adopté de lois sur la décentralisation, mais les *People's Councils* aux échelons des provinces, des districts et des communes ont obtenu, grâce à la loi sur l'organisation des *People's Committees* et à la loi sur le budget de l'État, le pouvoir de prendre des décisions sur des questions d'importance⁽⁵⁾.

Qui fait quoi ?

Dans les pays d'Asie-Pacifique, différents échelons de gouvernement ou différentes structures administratives jouent un rôle organisationnel dans la prestation des

(5) VU THI VINH (2012).

services publics de base, assurant en parallèle d'autres processus complémentaires tels que la planification, l'organisation, les ressources humaines, la coordination, le suivi des performances et l'évaluation. Dans la région, ces autorités « organisatrices » peuvent inclure des villes, des communes, des autorités métropolitaines ou régionales, des États, des provinces et des agences du gouvernement central.

Autorités des villes et communes

La culture et l'héritage de la colonisation ont une forte influence sur le fonctionnement des collectivités locales d'Asie-Pacifique. Certaines anciennes colonies britanniques, comme l'Australie, l'Inde ou la Nouvelle-Zélande, ont une tradition ancrée d'autonomie locale et les autorités des villes et des communes disposent de compétences pour organiser et gérer les services publics. Les collectivités des Philippines aspirent elles aussi à une autonomie locale dérivée des traditions municipales américaines, bien que leurs capacités à fournir les services publics soient quelque peu limitées par les tendances centralistes imposées par plus de trois siècles de régime colonial espagnol. En Chine et au Vietnam, les villes et les communes opèrent en tant qu'agents du gouvernement central (des grandes villes comme Beijing, Tianjin, Shanghai, Guangzhou et Chongqing, ainsi que Hanoi et Hô Chi Minh-Ville sont classées comme villes dépendant du contrôle du gouvernement central) et ce statut leur confère les ressources financières, techniques et de gestion nécessaires à agir efficacement en tant qu'autorités organisatrices.

Autorités métropolitaines et régionales

La fragmentation des collectivités locales est un grand problème dans nombre de zones métropolitaines d'Asie-Pacifique. Les autorités métropolitaines et/ou régionales ont été établies afin de mieux coordonner la prestation des services publics. Une des principales orientations pour ce faire a été la formulation et l'adoption de vastes plans de développement économique et social,

souvent mis en œuvre en coopération avec les autres collectivités de la région (comme c'est le cas en Chine, dans les régions du delta de la rivière des Perles et du delta du Yangtzi Jiang). Au Japon, le gouvernement a utilisé la méthode des fusions municipales pour optimiser la gestion des équipements publics. Les grandes agglomérations urbaines de Chine, comme Chongqing, Shanghai, Guangzhou ou Shenzhen, ont étendu leurs frontières et placé les services publics urbains sous l'autorité de gouvernements métropolitains unifiés. En Inde, en Indonésie et aux Philippines, la planification et la gouvernance des capitales ont été placées sous l'autorité des gouvernements métropolitains dotés d'une juridiction spécifique pour assumer des fonctions s'étendant sur toute la zone.

Les entités métropolitaines unifiées sont dotées de certains avantages pour faire office d'autorités organisatrices, notamment grâce à leurs grandes capacités financières, à l'efficacité de leur gestion et à une définition claire de leur autorité et de leur pouvoir. Toutefois, le principal inconvénient souvent mentionné par les partisans de l'autonomie locale est la rigidité administrative de ces gouvernements unifiés dont les dirigeants finissent par se trouver trop éloignés des demandes des citoyens. Certains élus locaux désapprouvent également ce système d'autorités métropolitaines unifiées car ils sont réfractaires à l'insertion d'un autre niveau administratif venant se placer entre le gouvernement central et eux-mêmes⁽⁶⁾.

Autorités des États fédérés et provinces

Dans les systèmes de gouvernement unitaire d'Asie-Pacifique, les gouvernements des États fédérés ou des provinces sont souvent des extensions de l'autorité des gouvernements centraux. Au Sri Lanka, par exemple, selon le 13^e amendement à la Constitution, la plupart des fonctions du gouvernement central ont été transférées à l'échelon des provinces, qui supervisent à leur tour les collectivités locales. Ainsi, cet échelon provincial a été doté de l'autorité de dissoudre un conseil municipal.

(6) LAQUIAN (2008).

Dans les systèmes fédérés, ces entités infranationales disposent de pouvoirs considérables. En Inde, par exemple, les États fédérés jouent un rôle très important dans la prestation des services publics urbains. Le territoire de la Capitale nationale de Delhi a ainsi obtenu le statut d'État fédéré et a l'autorité de fournir l'eau et d'autres services aux « colonies non autorisées » (zones des taudis), bien que le territoire de nombre de ces « colonies » relève de l'autorité de la *Delhi Development Authority*, une agence du gouvernement central.

Autorités des gouvernements centraux

De manière générale, les gouvernements centraux en Asie-Pacifique sont impliqués dans la définition des politiques, programmes et normes concernant les services publics. Ils établissent et gèrent les systèmes de suivi et d'évaluation afin de garantir que les politiques et les normes soient appliquées par les gouvernements locaux. Toutefois, dans certains pays, les agences du gouvernement central gèrent directement les services publics. Au Népal, par exemple, le Département de l'eau et de l'assainissement, qui dépend du ministère de la Planification et des Travaux publics, gère le système national d'eau et d'assainissement. Le gouvernement central, quant à lui, est seul responsable de la fourniture d'électricité bien qu'il ait récemment ouvert le marché à la participation du secteur privé, tout en maintenant son rôle de régulation⁽⁷⁾.

En Australie, la fourniture d'électricité est principalement gérée par le Marché de l'électricité nationale (*National Electricity Market – NEM*), un vaste système de production et de réseau électrique qui fournit environ 89 % de l'électricité consommée en Australie et qui opère par le biais d'une fusion d'entités issues du secteur privé et d'entreprises étatiques⁽⁸⁾. Ces opérateurs dépendent de l'autorité de l'entité régulatrice de l'énergie (*Australian Energy Regulator – AER*), chargée de réguler

le marché, de déterminer les tarifs et de garantir le respect des lois et règles nationales ; la Commission du marché énergétique australien (*AEMC*) établit les règles et réglementations du marché énergétique et détermine les normes de fiabilité et de sécurité. Le développement politique relève de la compétence du Conseil permanent pour l'énergie et les ressources (*SCER*).

Dans certains pays d'Asie-Pacifique, les services publics essentiels, anciennement fournis par des entreprises privées, ont été récupérés par le gouvernement central en raison d'une prestation peu satisfaisante. En Malaisie, par exemple, trois concessions privées travaillant avec des collectivités locales pour la collecte et l'élimination des déchets solides ont été reprises par le gouvernement fédéral en 2011. Le nouveau programme fédéral met l'accent sur la réduction de la production de déchets par le biais de la réutilisation, de la récupération, du recyclage et du compostage, ce qui permet de générer de l'énergie à partir de l'incinération des déchets et d'obtenir du méthane en ensevelissant les déchets⁽⁹⁾.

Qui est responsable des services publics ?

En Asie-Pacifique, les compétences en matière de prestation de services publics sont généralement définies par les lois. Par exemple, en Inde, le 7^e avenant à la Constitution énonce les compétences des gouvernements locaux dans la « liste d'État » (*state list*), le rôle du gouvernement central dans la « liste d'union » (*union list*) et les compétences conjointes des gouvernements centraux et locaux dans la « liste commune » (*concurrent list*)⁽¹⁰⁾. Au Bangladesh, l'article 59 b de la Constitution (1972) précise les compétences des collectivités locales. Au Japon, la loi sur l'autonomie locale de 1947, révisée en 2011, désigne les fonctions des collectivités locales aux niveaux de la préfecture, de la ville et de la commune⁽¹¹⁾.

(7) LAMICHHANE (2012).

(8) MOEGE (2012).

(9) MANIKAM *et al.* (2012).

(10) Gouvernement indien, Constitution de l'Inde, amendement, 12^e avenant, art. 243 W, 1992.

(11) CONSEIL DES AUTORITÉS LOCALES POUR LES RELATIONS INTERNATIONALES (*CLAIR*), *Les gouvernements locaux au Japon*, *CLAIR*, Tokyo, 31 octobre 2012, source : <http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/jo5-e.pdf>.

Les rôles détenus par le gouvernement concernant les services publics incluent généralement :

- la définition des politiques, y compris les objectifs et cibles ;
- la planification et la stratégie ;
- l'allocation des ressources, y compris les financements (et la budgétisation en particulier), les ressources humaines, les calendriers et l'allocation du matériel ;
- la mise en œuvre et le suivi opérationnel des services ;

- la régulation et le contrôle des processus et procédures ;
- le suivi et l'évaluation des activités afin de garantir la conformité avec les normes de qualité et de quantité.

Le tableau 5.1 présente les entités de gouvernance principalement responsables de ces activités dans chaque secteur d'activité et selon les différentes formes de gouvernance (pour plus de détails par pays, voy. l'annexe 5.5 à la fin du livre).

TABLEAU 5.1
Rôles et responsabilités de la prestation des services publics en Asie-Pacifique

Services publics	Système de déconcentration	Système de délégation	Système de transfert des compétences
Eau et système d'évacuation	GC établit les politiques et les normes dans les systèmes unitaires ; E/P, dans les systèmes fédérés ; GC et E/P allouent les ressources et assurent le suivi et l'évaluation ; M/R en sont responsables dans les grandes villes, utilisant SPA pour gérer les services.	GC établit les politiques et les normes, assurent le suivi et l'évaluation ; certaines M/R sont responsables des systèmes régionaux pour l'eau ; les financements sont généralement apportés conjointement par le gouvernement et le SP ; les CL fournissent les services en eau dans les villes plus petites, souvent avec le soutien du GC et des agences du SP.	GC établit les politiques et les normes, assure le suivi et l'évaluation ; les CL financent et gèrent souvent les systèmes locaux d'eau et d'assainissement ; certaines M/R sont utilisées pour les grandes villes ; SPA souvent utilisées pour les prestations de service ; SP commence à être actif pour le financement et la gestion des partenariats public-privé.
Assainissement	GC établit les politiques et les normes, assure le suivi et l'évaluation ; CL gèrent l'assainissement par des unités administratives ou via des contrats avec le SP.	GC établit les politiques et les normes, assure le suivi et l'évaluation ; CL financent et adoptent les règles et régulations pour les services fournis par le SP et les ONG.	GC établit les politiques et normes, assure le suivi et l'évaluation ; CL gèrent les services d'assainissement ou externalisent ces services vers SP ou ONG.
Transport	GC établit les politiques et les normes, formule les plans stratégiques, assure le suivi et l'évaluation ; GC et SP peuvent financer les systèmes de transit, parfois avec des PPP ; grandes CL peuvent financer et gérer les systèmes de transport mais les plus petites gèrent le trafic, construisent les gares routières pour les modes de transport interurbain, garantissent la sécurité.	GC établit les politiques et les normes, assure le suivi et l'évaluation ; CL gèrent certains services comme les bus publics ; SP fournit les bus privés et modes de transport informel.	GC établit les politiques et les normes, assure le suivi et l'évaluation ; certaines CL gèrent les systèmes de transport, établissent les règles et régulations pour les prestataires de service, y compris les opérateurs du secteur informel.

Services publics	Système de déconcentration	Système de délégation	Système de transfert des compétences
Électricité	GC établit les politiques et les normes ; certains financent l'électricité ; GC recherche des sources d'énergie alternatives, soutient la recherche et le développement.	GC établit les politiques ; CL régulent la sécurité ; SP fournit les services.	GC établit les politiques ; CL régulent la sécurité ; SP fournit les services.
Gestion des déchets solides	GC établit les politiques, assure le suivi et l'évaluation ; CL fournissent la plupart des services ; élimination des déchets souvent gérée collectivement par des groupes de CL.	GC établit les politiques ; CL régulent l'élimination (décharges) ; la collecte peut être effectuée par les CL ou sous-traitée par le SP.	GC établit les politiques ; CL financent, gèrent et régulent les opérations en utilisant les entités municipales ou des opérateurs du SP sous contrat ; des groupes de CL peuvent être propriétaires de décharges ; les ONG aident à la collecte, au recyclage et au compostage.
Amélioration des bidonvilles	GC établit les objectifs, assure le suivi et l'évaluation ; ministères du Logement fournissent le logement public ; CL contrôlent et régulent les constructions et la planification urbaine, les normes de sécurité et de respect de l'environnement.	GC établit les politiques et fournit les fonds ; CL fournissent rarement les fonds ; la société civile soutient activement les groupes de population urbaine pauvre.	GC établit les politiques ; CL préparent les plans et régulations pour la zone ; SP et OC fournissent les services.
Préparation aux risques de catastrophes	GC établit les objectifs, assure le suivi et l'évaluation, fait appel aux ressources militaires et policières en cas de catastrophe ; CL apportent directives et formations aux résidents sur la façon d'agir en cas de catastrophe.	GC établit les politiques ; certaines CL préparent des programmes, établissent des refuges et des points de regroupement ; ONG et OC préparent leurs propres plans et assistent les communautés et les résidents.	GC établit les politiques, prépare et adopte plans et stratégies ; CL établissent les plans pour assister les résidents pendant 72 heures ; ONG et OC assistent les résidents, surtout dans zones urbaines pauvres à risques.

GC : gouvernement central

E/P : État ou province

CL : collectivité locale (ville ou commune)

ONG : organisation non gouvernementale

Système de déconcentration : Chine, Pakistan, Sri Lanka, Thaïlande, Vietnam.

Système de délégation : Bangladesh, Cambodge, Fidji, Malaisie, Népal.

Système de transfert des compétences : Australie, Inde, Indonésie, Japon, Corée du Sud, Nouvelle-Zélande, Philippines.

M/R : autorité métropolitaine ou régionale

SPA : autorité à vocation spécifique (*special purpose authority*)

SP : secteur privé

OC : organisation communautaire

Eau

La fourniture du service d'eau et celui de l'évacuation implique généralement des efforts conjoints entre différentes agences gouvernementales. Traditionnellement, une agence du gouvernement central comme le ministère de l'Environnement est chargée

de la gestion et de la protection des ressources en eau ; le ministère de la Santé assure la qualité de l'eau et le ministère des Travaux publics ou celui du Développement urbain s'occupe de la construction des installations et régule les normes. Dans les systèmes fédérés, les provinces et les villes gèrent les services de l'eau, faisant souvent

appel à des autorités à vocation spécifique (*special purpose authorities – SPAs*) disposant de compétences autonomes en la matière⁽¹²⁾. Au Japon, les collectivités locales à l'échelon des préfectures et des communes sont responsables de la prestation d'adduction d'eau et de l'assainissement et fournissent ces services par le biais d'entreprises publiques ou de fournisseurs publics financièrement indépendants. En Corée du Sud, l'eau dans la zone métropolitaine de Séoul est fournie par l'*Office of Waterworks*, une entreprise publique qui fournit 4,6 millions de tonnes d'« eau saine et potable » par jour à 10,4 millions de personnes, collectant ainsi 79 % de ses revenus à l'aide des tarifs en vigueur⁽¹³⁾.

Assainissement

Dans tous les pays d'Asie-Pacifique, les normes de santé appliquées à l'assainissement sont établies par des agences du gouvernement central, généralement les ministères de la Santé. Dans les grandes villes disposant de réseaux d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées, l'assainissement est souvent géré par des autorités spécifiques ou les départements habituels. Dans les villes plus petites, où un grand nombre de personnes utilisent des latrines à chasse d'eau manuelle, les collectivités locales s'appuient généralement sur les entreprises privées afin de vider les fosses septiques (citernes enterrées ou artisanales) et éliminer leurs contenus. Les arrangements institutionnels pris au Bangladesh illustrent la tendance générale en Asie du Sud. En 2003, le gouvernement a lancé la campagne *Community-Led Total Sanitation (CLTS)* et a établi des objectifs afin de réaliser un assainissement total en 2010. Les gouvernements locaux ont joué un rôle essentiel pour la réalisation de ces objectifs. Un groupe de travail national sur l'assainissement a été créé et des groupes de travail locaux sur l'assainissement ont

été mis en place dans 4484 *unions* (villages), 507 *upazila* (sous-circonscriptions) et 64 *zila* (circonscriptions). Le groupe de travail national a assuré le suivi des activités à l'échelon local où le travail sur l'assainissement a souvent été soutenu par les ONG et les groupes communautaires⁽¹⁴⁾.

Transport

Dans la plupart des pays d'Asie-Pacifique, les routes sont classées en routes nationales ou en routes locales et elles sont gérées par les niveaux de gouvernement correspondants. Les systèmes de transport incluent aussi bien les véhicules privés (vélos, motos, voitures) que les systèmes ferroviaires. Traditionnellement, les agences du gouvernement central établissent les politiques de transport ainsi que les normes de sécurité. Quelques gouvernements métropolitains gèrent les réseaux de bus (comme Guangzhou ou Rawalpindi) ainsi que les systèmes de transit ferroviaire, mais la plupart des compagnies de bus sont privatisées. Dans les pays moins riches, le secteur privé domine le transport et les villes et communes n'ont qu'un rôle limité, exerçant leur autorité sur les lignes de transport, la maintenance des routes locales, la gestion des gares routières et des arrêts de bus, et la régulation et le contrôle du trafic⁽¹⁵⁾. La voiture privée est de plus en plus populaire dans de nombreux pays d'Asie-Pacifique, ce qui amène les gouvernements centraux et locaux à s'investir davantage dans la fourniture et la maintenance des systèmes routiers nécessaires à leur usage. Certains gouvernements locaux établissent des partenariats avec le secteur privé pour financer et gérer les transports publics⁽¹⁶⁾.

Électricité

L'électricité est la principale source d'énergie pour la plupart des gouvernements locaux urbains d'Asie-Pacifique. Les

(12) Les autorités à vocation spécifique (*special purpose authority – SPAs*) sont des entités publiques qui gèrent des services spécifiques tels que l'eau et l'assainissement, l'élimination des déchets solides, etc. Elles sont décrites plus en détail dans la section 3.4.

(13) Gouvernement métropolitain de Séoul, *Mission of Seoul Waterworks*, présentation du chapitre de GOLD III lors du séminaire du CGLU-ASPAC, organisé à Gwangju (Corée du Sud), le 16 mai 2013.

(14) CHOWDHURY (2012).

(15) VON EINSIEDEL (2012).

(16) KIKUCHI (2012).

politiques et les programmes de production et de distribution sont contrôlés par les gouvernements centraux (et les gouvernements des États/provinces dans les systèmes fédérés). La fourniture d'électricité est souvent de la compétence des agences du gouvernement central ou d'entreprises appartenant au gouvernement ou contrôlées par le gouvernement. De plus en plus, on note que l'électricité est fournie par des compagnies privées en fonction du quadrillage national. Les villes et les communes s'occupent de la sécurité, régulent et contrôlent les activités telles que le creusement des fossés ou l'installation des lignes électriques⁽¹⁷⁾.

Gestion des déchets solides

Dans la plupart des pays d'Asie-Pacifique, les politiques de gestion des déchets solides sont promulguées par les gouvernements centraux (ou les gouvernements des États fédérés/provinces dans les systèmes fédérés). La collecte des déchets solides est souvent gérée par les villes ou les collectivités locales, soit par les directions de l'assainissement des gouvernements locaux, soit par des compagnies privées. Pour certains gouvernements métropolitains, l'élimination des déchets solides est gérée en collaboration avec les villes et communes avoisinantes, parfois par le biais d'un partenariat avec les entreprises privées. La prestation gérée par les collectivités locales est souvent complétée par des activités mises en œuvre dans les communautés, incluant la collecte des déchets solides, le tri, la récupération, le recyclage et le compostage⁽¹⁸⁾.

Amélioration/rénovation des taudis (slum improvement)

La plupart des pays d'Asie-Pacifique ont adopté des politiques pour améliorer les conditions de vie dans les taudis. Nombre de villes et de communes disposent de leurs propres programmes, apportant des logements à bas coût et des services publics essentiels bien que ces derniers soient

souvent en inadéquation avec les nouvelles demandes. Ces villes tentent également de remplacer les logements détériorés.

Dans de nombreux pays de la région, les efforts des gouvernements locaux sont freinés par des facteurs comme le manque de fonds publics, une planification et des normes de logement inappropriées ou inadéquates, le manque de territoires disponibles, des contraintes légales et institutionnelles liées à la propriété privée, ainsi que la corruption. Souvent, l'amélioration des taudis est confiée aux habitants eux-mêmes avec l'aide d'agences locales ou internationales. De fait, il est estimé que, dans nombre de villes, davantage de logements sont construits par les habitants que par les agences des gouvernements⁽¹⁹⁾.

Préparation aux risques de catastrophes

En raison de la gravité croissante des désastres naturels dans nombre de pays d'Asie-Pacifique, la plupart des gouvernements centraux ont mis en place des programmes de préparation aux catastrophes. Les gouvernements locaux complètent ces efforts en se concentrant particulièrement sur des groupes comme ceux des enfants scolarisés, des employés publics et privés et des personnes vivant dans des zones à risques (rives, pentes escarpées...) et fréquemment inondées. Souvent, la société civile et les groupes communautaires participent activement aux programmes de préparation aux risques de catastrophes.

Au Cambodge, en 2006, après une série de graves inondations, le gouvernement a mis en place un décret royal établissant des comités de communautés pour la gestion des risques (*Commune Committees for Disaster Management – CCDM*) dans les circonscriptions locales. Les compétences locales en matière de gestion des risques ont été renforcées en mai 2008 quand la loi sur les élections dans la capitale, les provinces, les communes et les circonscriptions a été adoptée, établissant des élections pour les postes locaux (des élections locales ont par

(17) TORIO (2012).

(18) SRIDHAR (2012), voy. aussi BASD (2004).

(19) ASIAN COALITION FOR HOUSING RIGHTS, *Urban Poor Asia, ACHR Activities*, 30 avril 2013, voy. <http://www.achr.net/Activities.htm>.

la suite été organisées en 2009). Les CCDM ont obtenu la compétence de coordonner et de mettre en œuvre les programmes de gestion des risques au niveau local. Ils répondent aux échelons supérieurs de gouvernement (le ministère de l'Intérieur demeurant l'autorité de référence) concernant les risques de catastrophes, la mobilisation des ressources locales et la mise en œuvre de programmes d'éducation et de formation visant à préparer les populations aux situations d'urgence⁽²⁰⁾.

La vision des maires sur les compétences locales en matière de services publics

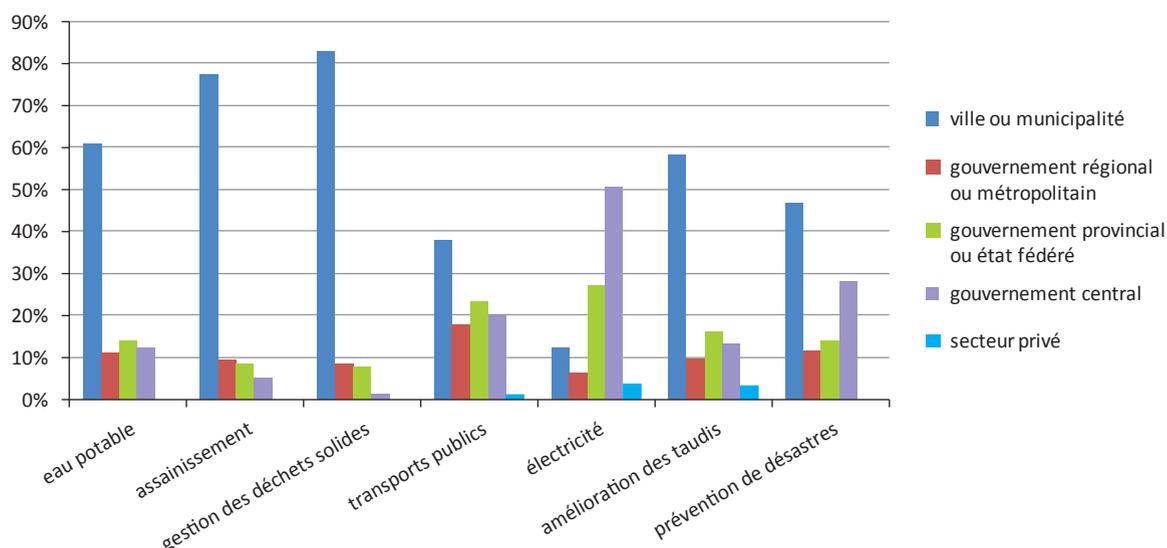
Afin de mieux cerner les compétences des collectivités locales d'Asie-Pacifique concernant la gestion quotidienne et la prestation de services publics, le bureau de CGLU-ASPAC à Jakarta, comptant sur le soutien des associations de gouvernements locaux et de l'équipe de recherche régionale, a mené une enquête auprès de 98 maires issus de 15 pays différents entre février et juin 2012⁽²¹⁾ (l'annexe 5.6 établit la liste des collectivités locales représentées dans l'enquête). Bien que cette enquête ne se fonde pas sur un échantillonnage

statistique, elle apporte une vision pertinente de la façon dont les élus locaux perçoivent leurs compétences.

Le graphique 5.2 récapitule les réponses que les maires ont apportées à la question : quelle unité de gouvernement est responsable de la prestation de services spécifiques dans leur juridiction ? Le tableau montre ainsi que, si les compétences sont généralement partagées entre différentes unités, pour la majeure partie des services publics, les compétences relèvent des villes et des communes, particulièrement dans le cas de la gestion des déchets solides, de l'eau et de l'assainissement. Dans le cas de la fourniture d'électricité, une petite minorité de maires voit les gouvernements locaux comme seuls responsables.

On a également demandé aux maires quelles entités fournissent les services dans leurs localités. En réponse à cette question ouverte, d'autres entités ont été mentionnées comme, par exemple, les entreprises publiques, les entreprises appartenant au gouvernement central, les autorités à vocation spécifique, les partenariats public-privé (PPP), les entreprises du secteur privé, les groupes de volontaires issus des communautés, les ONG et d'autres groupes de la société civile.

GRAPHIQUE 5.2
Responsabilité de la prestation de services publics (enquête auprès de 98 maires)



Source : enquête de CGLU auprès des 98 maires (2012).

(20) KIMUNN (2012).

(21) ASPAC (2012).

5.3 Accès aux services : qui reçoit quoi ?

Malgré d'importantes avancées réalisées dans la prestation des services publics, de nombreuses villes d'Asie-Pacifique luttent encore pour répondre aux demandes de leurs populations.

Eau

Le principal facteur qui influence l'accès aux services d'eau en Asie-Pacifique est le degré de développement économique, mesuré selon le PIB par habitant. Le tableau 5.2 détaille les estimations de la couverture en services d'eau dans une série de pays. Cent pour cent des ménages des pays à revenu élevé, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et presque 100 % au Japon, disposent de canalisations pour l'eau directement dans leur logement, mais la situation varie considérablement dans d'autres pays⁽²²⁾. Les situations de la Chine

et de l'Inde, en particulier, sont extrêmement contrastées : 68 % des ménages en Chine disposent de canalisations pour l'eau dans leur logement, contre seulement 23 % en Inde, ce qui reflète directement les différences de PIB par habitant, ce dernier étant presque deux fois plus élevé en Chine. La corrélation n'est toutefois par toujours valable. Le pourcentage de la population du Sri Lanka ayant un accès à l'eau courante est à peine plus développé que celui de l'Inde, alors que son PIB par habitant est presque aussi élevé que celui de la Chine. La proportion de foyers urbains ayant accès à l'eau courante est supérieure à celle concernant les foyers ruraux, mais elle demeure faible en termes absolus dans de nombreux pays d'Asie (voy. tableau 5.2). Seulement un cinquième de la population urbaine du Bangladesh avait accès à l'eau courante en 2010. Pour l'Inde, la proportion était de 48 % et de 36 % pour l'Indonésie. De plus, la qualité et la régularité de la fourniture d'eau courante peuvent être insuffisantes. Par exemple, à Karachi, au Pakistan, l'eau n'est fournie en moyenne que quatre heures par jour⁽²³⁾.

TABLEAU 5.2
Couverture en eau potable dans les pays d'Asie-Pacifique, 2010 (en pourcentage)

Pays	Canalisations dans les logements	Autres sources améliorées	Autres sources non améliorées	Sources en eaux de surface
Australie	100	NA	NA	NA
Japon	100	NA	NA	NA
Nouvelle-Zélande	100	NA	NA	NA
Corée	93	5	2	NA
Fidji	82	16	1	1
Malaisie	72	16	12	NA
Chine	68	23	8	1
Thaïlande	48	48	4	NA
Philippines	43	49	7	1
Pakistan	36	56	5	3
Sri Lanka	29	62	7	2
Vietnam	23	72	2	3
Inde	23	69	7	1
Indonésie	20	62	16	2
Népal	18	71	6	5
Cambodge	17	47	19	17
Bangladesh	6	75	18	1

Source : OMS-Unicef (2012). – NA : non applicable.

(22) FLOR (2012).

(23) HUSSAIN (2012).

Assainissement

La mesure communément utilisée pour comparer les différentes situations d'accès à l'assainissement est la proportion de la population disposant d'un accès à des équipements « améliorés » pour l'élimination des excréments, de l'urine et des eaux usées. Ces équipements incluent non seulement les latrines et latrines à chasse d'eau manuelle connectées aux égouts ou à un système de fosse septique, mais également les latrines à fosse simple ou les latrines améliorées à fosse ventilée qui ne sont pas partagées. Les latrines à fosse avec dalle ou fosse ouverte, les systèmes avec usage de seaux où les rejets sont retirés manuellement ainsi que les toilettes publiques ne sont pas considérés comme « améliorés ». Les défécations en plein air demeurent l'indicateur le plus sérieux d'un manque d'assainissement adéquat⁽²⁴⁾.

Le rapport du Programme commun (*JMP*) de 2012 de l'OMS et de l'Unicef indiquait que le Japon et la Corée du Sud avaient atteint l'objectif d'un accès de 100 % à l'assainissement « amélioré ». 7 pays ont été classés comme « avancés », parmi lesquels la Malaisie et la Thaïlande à hauteur de 96 %, le Sri Lanka avec 92 % et le Vietnam avec 75 %. Les Philippines, où 77 % de la population a accès à des équipements d'assainissement « améliorés », ont été classées comme « en bonne voie ». Le rapport a également classé 7 pays comme « lents » : la Chine, 55 %, le Bangladesh, 52 %, l'Indonésie, 51 %, le Pakistan, 45 %, l'Inde et le Népal, 31 %, et le Cambodge, 28 %. Toutefois, de récents rapports indiquent que les avancées citées dans le *JMP* sont peut-être trop optimistes et dépassent souvent les taux constatés par les enquêtes sur la démographie et la santé (*DHS*). Alors que, selon le *JMP*, le Bangladesh atteint 90 % de couverture en matière d'assainissement de base et 56,5 % en assainissement amélioré en 2010, les *DHS* menées en 2011 au Bangladesh ont montré que seulement 39,6 % des ménages urbains avaient accès à « des installations d'assainissement

améliorées et non partagées ». De plus, dans la capitale du Bangladesh, Dacca, il n'y a qu'une seule centrale de traitement des eaux usées, qui ne couvre qu'une partie limitée de la ville⁽²⁵⁾.

Les critères utilisés pour définir l'adéquation des services peuvent également être trompeurs dans de nombreuses installations urbaines où la densité affecte souvent la pertinence de solutions applicables seulement en théorie. Les prestations de service dans les taudis urbains restent très faibles. En Inde, par exemple, près de 20 % des résidents urbains ont encore recours aux défécations en plein air et moins de la moitié d'entre eux sont connectés aux canalisations.

L'évacuation des eaux usées en Asie-Pacifique est également peu développée. En Inde, 75 % des eaux de surface dans le pays ont été contaminées par l'évacuation d'eaux usées non traitées. L'étude de 2010 sur l'assainissement en ville a montré qu'aucune des 423 villes étudiées n'était « saine » ni « propre ». Les entreprises municipales de Chandigarh, Mysore et Surat et le conseil municipal de New Delhi sont les seules entités locales urbaines à avoir atteint un pourcentage correct. Près de 190 villes étudiées ont été classées comme étant dans « une situation d'urgence » concernant la santé publique et l'environnement⁽²⁶⁾. L'évaluation concernant la quantité d'eaux usées générée et les capacités de traitement, menée par le *Central Pollution Control Board (CPCB)* en 2006, estime que l'Inde a la capacité de traiter seulement 21 % des eaux usées qu'elle produit. En 2009, le pays a atteint la capacité de traiter 30 % de ses eaux usées mais le tableau général reste peu encourageant⁽²⁷⁾.

En Indonésie, les ménages sont responsables des améliorations de l'assainissement *in situ* afin de répondre aux réglementations de santé publique, mais les collectivités locales font preuve d'une certaine négligence quant à leur application. Le traitement et l'élimination des déchets

(24) CASANOVA (2012).

(25) CHOWDHURY (2012).

(26) MATHUR (2012).

(27) MATHUR (2012).

humains sont censés être une compétence publique mais les gouvernements locaux manquent de ressources. Environ 13 % des eaux usées dans les zones urbaines finissent dans les fleuves et les lacs et 6 % dans les rizières⁽²⁸⁾.

Électricité

Les pays d'Asie-Pacifique cumulaient 40 % de la production électrique mondiale en 2010 et la Chine à elle seule en produisait 18 %. Les pays de la région ont atteint

un pourcentage d'électrification de 89 % ; l'Australie, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Corée du Sud atteignent 100 %, la Chine et la Thaïlande, 99 %, la Malaisie, 97 %, le Vietnam, 84 % et les Philippines, 80 %. Mais l'électrification et les niveaux de consommation électrique sont directement liés au degré de développement économique, tel qu'indiqué dans le tableau 5.3. La consommation électrique par habitant au Népal n'est que de 91 kWh par an, alors qu'elle s'élève à 11 113 kWh par an en Australie⁽²⁹⁾.

TABLEAU 5.3
PIB par habitant, taux d'électrification et consommation électrique par habitant dans une sélection de pays d'Asie-Pacifique

Pays	PIB par habitant	Taux d'électrification (en pourcentage)	Consommation électrique par habitant (kWh par jour)
Australie	23.262	100	11,113
Afghanistan	280	7	64
Bangladesh	419	32,	252
Bhutan	1.086	36	977
Brunei Darussalam	18.304	99,2	8,662
Cambodge	445	20,1	131
Chine (République populaire de)	1.598	99,4	2,631
Inde	634	55,5	571
Indonésie	983	54	590
Japon	39.824	100	7,819
Laos (République démocratique populaire du)	439	45	103
Malaisie	4.535	97,8	3,614
Mongolie	626	64,1	1,411
Myanmar	313	11,3	104
Népal	242	33	91
Nouvelle-Zélande	15.199	100	9,346
Pakistan	634	54	449
Philippines	1.154	80,5	593
Singapour	27.125	100	7,949
Sri Lanka	1.070	75	408
Thaïlande	2.601	99	2,045
Vietnam	576	84,2	918

Source : TORIO (2012), citant la BASD (2011).

Des efforts concertés sont menés en Asie-Pacifique pour développer des sources d'énergie alternatives comme

l'énergie solaire, éolienne, géothermique, la gazéification des déchets et les bio-fuels, mais ces sources d'énergie restent

(28) SYABRI (2012).

(29) TORIO (2012) citant la BASD (2011).

considérablement plus chères que les énergies fossiles. Il faut toutefois noter les rapides avancées dans le développement de panneaux solaires en Chine, qui produit déjà plus des deux tiers des panneaux solaires dans le monde.

Transport

Dans les pays à revenu plus élevé, la voiture est toujours le principal mode de transport, à hauteur de 80 % des trajets effectués en Australie, de 70 % en Nouvelle-Zélande et de 48 % en Corée du Sud. Beaucoup d'autres pays affichent également une nette préférence pour les véhicules privés : 83 % des trajets en Indonésie et en Malaisie sont effectués avec des motos privées, 80 % au Cambodge et au Vietnam et 73 % à Bangkok. En Chine, environ 50 % des trajets sont effectués en bus ou en transport ferroviaire et 40 %, en vélo ou à pied⁽³⁰⁾. En général, la mobilité dans les grandes villes asiatiques est caractérisée par les routes encombrées, les embouteillages, les bus et trains bondés, ainsi que par de longs délais d'attente. Dans les zones peu desservies, les citoyens dépendent fortement des petites entreprises privées. La situation est particulièrement difficile pour de nombreux résidents urbains disposant de faibles revenus et vivant dans les zones de périphérie. Une étude menée sur les communautés à faibles revenus à Karachi a démontré que la plupart des habitants passent plus de deux heures par jour dans les transports pour se rendre au travail et investissent plus de 10 % de leurs revenus en tickets de bus⁽³¹⁾. Des villes comme Bangkok, Manille, Beijing, Jakarta ou Shanghai souffrent également de la forte pollution de l'air, largement due aux transports inadaptés.

Gestion des déchets solides

La collecte et l'élimination des déchets solides continuent de poser problème à la plupart des pays d'Asie-Pacifique, bien que ces services soient d'excellente qualité en Australie, au Japon, en Corée du Sud et en Nouvelle-Zélande. En moyenne, chaque personne de la région génère seulement 1,05 kg de déchets par jour, un chiffre peu élevé en comparaison aux 2,75 à 4 kg par jour générés par les habitants des pays à revenu élevé⁽³²⁾. Cependant, les 2,7 millions de mètres cubes de déchets solides produits par jour ont toutes les chances de doubler d'ici à 2025. Or, seulement 63 % environ des collectivités locales d'Asie-Pacifique disposent de programmes de gestion des déchets solides. Même les villes qui ont mis en place des programmes ne les étendent que rarement aux établissements humains informels (taudis), qui peuvent concentrer plus de la moitié de la population. Le problème est particulièrement marqué dans certaines villes comme le Grand Manille, qui se trouve pratiquement à court d'espaces pour s'équiper de décharges sanitaires⁽³³⁾.

Amélioration/rénovation des taudis

ONU-Habitat a adopté une définition fonctionnelle des « taudis » fondée sur la durabilité du logement, l'espace, l'accès à l'eau et à l'assainissement, ainsi que sur la sécurité des droits fonciers ou la protection contre les évictions forcées⁽³⁴⁾. Les conditions de vie dans les taudis (bidonvilles) sont qualifiées d'« extrêmes » lorsque trois indicateurs ou plus manquent, de « sévères » quand au moins deux indicateurs manquent et de « modérées » quand seulement un élément est absent. Sur la base de cette définition, ONU-Habitat estime que 505,5 millions de personnes vivent dans des taudis en Asie-Pacifique, soit environ 30,6 % de la

(30) VON EINSIEDEL (2012).

(31) URBAN RESOURCE CENTRE (2001).

(32) SRIDHAR (2012).

(33) BASD (2004).

(34) Puisque l'information sur la sécurité des droits fonciers n'est pas disponible pour la plupart des pays, seuls les quatre premiers indicateurs sont utilisés pour définir les foyers situés dans les taudis, et pour estimer la proportion de la population urbaine vivant dans des taudis (voy. UN-Habitat 2010).

population urbaine de la région. Parmi cette population, 35 % se trouvent en Asie du Sud, 31 % en Asie du Sud-Est, 28 % en Asie de l'Est, 25 % en Asie de l'Ouest et 24 % en Océanie et dans la zone pacifique⁽³⁵⁾.

La cible internationale fixée par les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en vue d'améliorer significativement la vie d'au moins 100 millions de résidents des taudis avant 2015 a été apparemment atteinte en 2010. ONU-Habitat a estimé que 227 millions d'habitants ont quitté les conditions de vie des taudis entre 2000 et 2010. Toutefois, le pourcentage de la population urbaine qui vit encore dans ces taudis reste élevé (et continue de s'accroître numériquement) : 71 % au Bangladesh, 47 % au Pakistan, 42 % aux Philippines, 32 % en Inde et 31 % en Chine⁽³⁶⁾. Il est également possible que la plupart des foyers qui ont apparemment quitté les taudis n'aient en fait bénéficié que d'une modification de la définition des taudis.

Les prestations de services publics dans les taudis diffèrent grandement d'une zone à l'autre. En Inde, une distinction est établie entre les « taudis déclarés », officiellement reconnus par les collectivités locales et les « taudis non déclarés » dont la reconnaissance juridique reste plus floue. Une enquête nationale menée en 2005 a mis en lumière les résultats suivants :

- 78 % des taudis déclarés et 57 % des bidonvilles non déclarés ont accès aux routes et chemins ;
- 99 % des taudis déclarés et 93 % des non déclarés ont accès à l'électricité ;
- 48 % sont soumis à la stagnation des eaux pendant la période de la mousson en raison des systèmes d'évacuation défectueux ;
- 68 % des taudis déclarés et 74 % des non déclarés disposent de latrines avec des fosses septiques ;
- 10 % des taudis déclarés et 20 % des non déclarés ne disposent pas de latrines du tout ;

- 33 % des taudis déclarés et 19 % des non déclarés sont reliés aux systèmes d'évacuation des eaux ;
- 84 % des bidonvilles déclarés et 71 % des non déclarés ont accès à l'eau potable⁽³⁷⁾.

Préparation aux risques de catastrophes

De nombreuses villes d'Asie-Pacifique souffrent de catastrophes de plus en plus fréquentes ou d'événements climatiques extrêmes face auxquels les collectivités locales sont très peu préparées. Même au Japon, qui est généralement mieux préparé à faire face aux catastrophes, le tsunami et la catastrophe nucléaire de Fukushima qui ont fait suite au tremblement de terre de Tohoku en mars 2011 ont causé une dévastation à l'ampleur dramatique. Des dizaines de millions de personnes, leurs propriétés et leurs entreprises, se trouvent en situation de risque à cause de l'élévation du niveau de la mer dans les villes côtières comme Bombay et Shanghai. Une étude de l'OCDE a révélé qu'environ 38 % des plus grandes villes portuaires du monde se trouvent en Asie-Pacifique et que 27 % d'entre elles se trouvent dans des deltas particulièrement sujets aux inondations⁽³⁸⁾. Beaucoup de villes, notamment dans les pays ayant connu une rapide urbanisation, se sont développées sur des territoires potentiellement à haut risque – plaines inondables ou collines instables. Les communautés pauvres tendent à être les plus vulnérables, non seulement parce que leurs capacités d'adaptation sont plus limitées mais également parce qu'elles vivent souvent dans des établissements humains se trouvant dans des zones à plus fort risque et sans disposer des infrastructures de base qui pourraient leur apporter une certaine protection contre les fortes pluies ou les inondations⁽³⁹⁾.

(35) ONU-HABITAT (2010).

(36) NATIONS UNIES (2011), ONU-HABITAT (2010).

(37) MATHUR (2012).

(38) OCDE (2007).

(39) BICKNELL *et al.* (2009).

Degré de satisfaction envers les services

Si le niveau d'accès d'un pays aux services de base est essentiel, le degré de satisfaction généré par ces services est également un élément important. L'enquête menée auprès de 98 maires de la région démontre une corrélation positive entre le degré de décentralisation et le degré de satisfaction envers les services publics. Dans cette enquête, les collectivités locales ont été divisées en trois catégories : a) les décentralisées (Australie, Inde, Indonésie,

Japon, Corée du Sud, Nouvelle-Zélande et les Philippines) ; b) les moyennement décentralisées (Bangladesh, Cambodge et Sri Lanka), et c) les centralisées (Chine, Pakistan, Thaïlande et Vietnam).

Il a été demandé aux maires d'évaluer le degré de satisfaction de la population quant à la prestation de 7 services publics sur une échelle allant de 1 (très insatisfaisant) à 5 (très satisfaisant). Comme le montre le tableau 5.4, le degré de satisfaction est presque uniformément plus élevé dans les systèmes décentralisés.

TABLEAU 5.4
Degré de satisfaction concernant les prestations de service selon le niveau de décentralisation

Services	1 Très insatisfaisant	2 Assez insatisfaisant	3 Passable	4 Assez satisfaisant	5 Très satisfaisant
Eau et évacuation des eaux usées					
Décentralisés	0	0	0	40,0	60,0
Moyennement décentralisés	3,2	6,5	35,3	32,3	22,6
Centralisés	8,8	14,7	35,3	23,5	26,5
Assainissement					
Décentralisés	0	4,5	9,1	54,5	31,8
Moyennement décentralisés	0	0	16,1	58,1	25,8
Centralisés	2,9	11,8	47,1	23,5	14,7
Gestion des déchets solides					
Décentralisés	0	0	23,8	37,1	39,1
Moyennement décentralisés	3,2	3,2	32,3	38,7	22,6
Centralisés	9,1	9,1	54,5	18,2	9,1
Transport					
Décentralisés	9,1	4,5	54,5	22,7	9,2
Moyennement décentralisés	0	3,3	53,3	26,7	16,7
Centralisés	16,7	13,3	40,0	23,3	6,7
Énergie					
Décentralisés	10,5	0	21,1	47,4	21,0
Moyennement décentralisés	23,3	3,3	16,7	23,3	33,3
Centralisés	17,6	5,9	32,7	23,5	20,6
Services dans les bidonvilles					
Décentralisés	5,0	15,0	40,0	15,0	25,0
Moyennement décentralisés	19,4	6,5	22,6	32,1	19,4
Centralisés	6,9	27,6	37,9	17,2	10,3
Préparation aux risques de catastrophes					
Décentralisés	0	0	59,1	22,7	18,2
Moyennement décentralisés	23,3	0	23,3	40,0	13,3
Centralisés	23,5	17,6	21,5	25,6	11,8

Source : enquête de CGLU auprès de 98 maires (2012).

5.4 Modèles de gestion et de financement : comment les services sont-ils fournis ?

En dépit d'une situation extrêmement difficile concernant les services publics dans beaucoup de pays d'Asie-Pacifique, de nombreuses initiatives innovantes qui ont été entreprises dans la région méritent d'être mentionnées pour les potentiels progrès qu'elles apportent. Ces initiatives concernent aussi bien les modèles de gestion que de nouvelles approches du financement.

Modèles de gestion

Les services publics en Asie-Pacifique sont fournis selon différents modèles de gestion, incluant : les autorités à vocation spécifique, les services collaboratifs, les partenariats public-privé, les partenariats service public-ONG et les entreprises privées.

Les autorités à vocation spécifique (special purpose authorities – SPAs)

Les services publics en Asie-Pacifique sont traditionnellement gérés par des bureaux municipaux ou des départements spécifiques des villes et des communes. Leurs activités sont soumises aux réglementations en vigueur pour l'administration publique et s'appliquent à des domaines comme la nomination et la promotion du personnel, les salaires et bénéfices, la sécurité des droits fonciers, les procédures budgétaires, etc. Certaines collectivités locales trouvent que ces unités sont trop bureaucratiques et manquent de flexibilité, voire, dans certains cas, qu'elles s'avèrent vulnérables aux interférences politiques et à la corruption. Elles ont donc créé des « autorités à vocation spécifique » pour gérer des services publics spécifiques tels que l'eau et l'évacuation des eaux usées, l'électricité ou l'élimination des déchets solides. Les principales caractéristiques de ces autorités sont les suivantes :

- un fort degré d'autonomie dans la gestion de leurs tâches ;

- un objectif centré sur un service spécifique ;
- une large marge de compétences qui les exempte des règles appliquées à l'administration publique ;
- davantage de compétences et de flexibilité en matière financière.

Les *SPA* couvrent souvent des territoires géographiques plus étendus et se centrent sur des projets nécessitant de grands investissements et des approches collaboratives assez complexes, pouvant inclure les partenariats public-privé.

En raison de leur relative indépendance financière, les *SPA* ont la capacité de lever des fonds d'investissement. Par exemple, en Chine, les collectivités locales n'ont pas le droit de réaliser des emprunts pour financer leurs projets d'infrastructures mais les entreprises étatiques créées par les collectivités locales y sont autorisées ; aux Philippines, les entreprises qui appartiennent à l'État ou qui dépendent de son contrôle peuvent établir les tarifs et opérer avec des fonds renouvelables, contrairement aux bureaux publics qui ne peuvent pas reporter à nouveau le surplus financier à la fin de l'exercice fiscal. Toutefois, même si les *SPA* bénéficient de cette autonomie (des conseils administratifs indépendants établissent les politiques et approuvent les programmes), elles restent des agences publiques, qui doivent toujours rendre des comptes aux entités gouvernementales qui les ont créées.

Parmi les exemples de *SPA*, on peut citer les autorités chargées de l'eau et des eaux usées (*WASA*) au Bangladesh, dans les zones métropolitaines de Dacca, de Chittagong et de Khulna, qui coordonnent les activités liées à l'eau ; les filiales des sociétés de services publics en Australie, qui fournissent l'électricité, ou encore les entreprises publiques en Chine, qui sont censées être viables financièrement et autonomes. Certaines *SPA* sont très étendues : à Shanghai, la division Eau de la *Shanghai Urban Construction Investment Development Corporation* a été établie pour gérer les services d'eau et d'eaux usées dans la zone métropolitaine. Cette division dispose de 5 compagnies d'eau qui couvrent différentes zones géographiques, d'une unité qui se charge de récupérer l'eau

brute dans le fleuve Huangpu, d'une compagnie d'évacuation des eaux usées, de 3 sociétés d'ingénierie localisées dans différentes zones et de 2 sociétés de construction. En plaçant ces unités sous l'autorité de la division Eau, il a été possible de fournir l'eau et le service d'évacuation des eaux usées à plus de 12 millions de personnes dans la région. Une autorité régionale similaire à Tianjin a optimisé ses activités et s'est associée à une entreprise internationale (Vivendi) pour établir un département d'approvisionnement en eau, géré par un contrat « construction-exploitation-transfert » (*Build-Operate-Transfer – BOT*⁽⁴⁰⁾).

Dans le sud de l'Australie, les villes d'Onkaparinga, de Marion et d'Holdfast Bay ont établi une SPA en 1999 pour gérer une décharge régionale, la *Southern Region Waste Resource Authority (SRWRA)*, administrée par un conseil regroupant 2 représentants de chaque conseil municipal membre ainsi qu'un expert indépendant spécialisé en gestion des déchets. La décharge est à même de traiter 160 000 tonnes de déchets par an. Des projets collaboratifs similaires ont été réalisés à Coffs Harbour et Newcastle⁽⁴¹⁾.

Une SPA ayant fourni d'excellents services est la *Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA)* au Cambodge. En 1993, année de sa création, le système fournissait 65 000 m⁽³⁾ d'eau par jour. En 2011, ce chiffre s'élevait à 330 000 m⁽³⁾ par jour et le service, qui couvrait 10 % de la zone urbaine, en couvrait alors 90 %. L'eau est désormais à disposition des résidents vingt-quatre heures par jour contre dix heures par jour auparavant. Les connexions aux canalisations sont passées de 26 881 à 202 929 et l'eau non génératrice de revenus a été réduite de 72 % à 5,8 %. Le recouvrement des tarifs a augmenté de 48 à 99 % sur

la même période. En reconnaissance de sa réussite, la PPWSA s'est vu remettre le prix de Stockholm pour l'industrie en 2010⁽⁴²⁾. Les facteurs clés de la réussite de la PPWSA résident dans la créativité de son leadership et l'autonomie de ses activités. Un décret de 1996 lui a en effet accordé la liberté de planifier et de gérer son propre budget. Un conseil d'administration composé de 7 membres approuve le programme d'investissement et le budget. Les activités et les questions d'organisation relèvent de la seule responsabilité du directeur général, qui détient également l'autorité de mettre en place des tarifs intégrant la récupération des coûts. La PPWSA ne reçoit pas de subvention de la part du gouvernement et ses revenus sont uniquement redirigés vers l'entreprise, lui assurant ainsi l'autonomie fiscale dont elle a besoin pour continuer à améliorer ses services⁽⁴³⁾.

Les SPA sont des mécanismes efficaces pour coordonner des activités fragmentées. Elles permettent aux gouvernements locaux, régionaux et centraux de mettre leurs ressources en commun pour financer des projets de grande envergure. Une gestion consolidée sous une seule structure améliore aussi la notation de solvabilité (*credit rating*) d'un domaine spécifique, ouvrant ainsi la possibilité d'emprunter des fonds d'investissement auprès de sources nationales et étrangères. Les expériences étudiées dans un certain nombre de pays prouvent aussi que les SPA sont à même d'attirer des dirigeants compétents et un personnel professionnel dans la mesure où elles offrent de meilleurs salaires et bénéfices. Elles peuvent aussi utiliser des technologies et des méthodes avancées pour fournir les services, comme le montre l'étude de cas sur le bus à circulation rapide de Guangzhou (voy. encadré 3.1).

(40) LAQUIAN (2012).

(41) MOEGE (2012).

(42) EK SONN CHAN, *Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA): City Water Rebuilt from Ruins*, document présenté à l'atelier de la Banque asiatique de développement et au Comité des experts sur les conditions d'investissement, Mandaluyong City, Philippines, 28-29 avril 2009.

(43) FLOR (2012).

Encadré 5.1 – Le système de bus à circulation rapide de Guangzhou (Chine).

Le système de bus à circulation rapide de Guangzhou (*Guangzhou Bus Rapid Transit – GBRT*) a été établi en 2010. Sa ligne s'étend sur 22,5 km et compte désormais le plus grand nombre de passagers (800 000 par jour) de toutes les lignes de bus à circulation rapide (plus de 25 000 passagers par heure pour une destination). Le système dispose des caractéristiques suivantes : a) 26 stations ; b) un total de 42 itinéraires circulant dans des couloirs réservés aux bus ; c) les tarifs sont collectés via un système de carte intelligente ; d) des tunnels partant de la plateforme BRT sont connectés aux lignes de métro de Guangzhou dans trois stations ; e) des pistes cyclables ont été aménagées le long des couloirs ; f) environ 5 500 espaces de parking pour vélos ont été aménagés aux stations, et g) environ 5 000 vélos sont disponibles pour location à chaque station.

Il est à noter que le GBRT opère à la fois dans et en dehors des couloirs réservés, ce qui réduit considérablement la nécessité des transferts de passagers. Les experts soulignent également la sélection adéquate des couloirs et la planification efficace des stations. D'autres systèmes chinois de BRT disposent d'un seul opérateur, mais Guangzhou compte un total de 7 entreprises.

Initialement, le GBRT a connu des problèmes de fonctionnement. Toutefois, le réseau est devenu plus efficace quand la ville a obtenu des nouveaux bus BRT de 18 m de long. Les planificateurs ont réalisé des ajustements grâce aux contributions techniques de l'Institut du transport et des politiques de développement (ITPD) à la suite d'une consultation publique. Des changements d'itinéraires, combinés à une introduction progressive de couloirs express et de bus plus grands, ont permis des améliorations spectaculaires alors que la demande des passagers n'a cessé de croître.

En 2011, le GBRT a remporté le prix du Transport et des Politiques de développement pour des transports durables. Ce système a été loué pour avoir révolutionné la perception des voyages en bus et pour sa grande capacité, l'excellent design de ses stations et son intégration à d'autres modes de transports, comme la marche, le vélo et le réseau de métro.

Source : PRESS (2011), voy. aussi FJELLSTROM (2010).

La coopération entre les collectivités locales et différents niveaux de gouvernement

Une méthode répandue de gestion des services publics consiste à passer des accords entre différents niveaux de gouvernement. De tels arrangements vont des efforts conjoints volontaires pour formuler et adopter des plans de développement sur une zone donnée, afin d'optimiser la prestation de service, jusqu'à la création d'une fusion de collectivités locales comme c'est le cas des conseils régionaux et des autorités territoriales en Nouvelle-Zélande.

Un exemple récent est le développement de systèmes de villes (*city clusters*) au Sri Lanka et en Inde sous l'égide de la Banque asiatique de développement (BASD). Dans ces systèmes de villes, les gouvernements locaux autonomes proches formulent

ensemble et adoptent des plans régionaux reliant leurs infrastructures de base, par exemple, les routes ou les réseaux intégrés de canalisations. Au lieu de gérer ces services indépendamment, les collectivités locales les administrent comme des services reliés au sein du système de villes. Elles mettent en commun leurs investissements et établissent des systèmes de gestion coordonnée pour administrer les infrastructures sur la zone déterminée. De récentes initiatives menées par la BASD ont démontré que le potentiel de croissance économique peut être amélioré grâce à cette prestation conjointe de services. Ces alliances intergouvernementales et ces réseaux de services à l'échelle d'une région ont prouvé être attractifs pour les investisseurs. Ces systèmes de villes bénéficient également d'économies d'échelle en regroupant les investissements, en réduisant les coûts des transactions et en

attirant une main-d'œuvre qualifiée et des managers compétents⁽⁴⁴⁾.

Ces arrangements collaboratifs ont eu pour conséquence la réorganisation de la gouvernance locale en Nouvelle-Zélande, en particulier lorsque les élus locaux ont pris conscience que les problèmes environnementaux ne pouvaient pas être abordés au sein de leurs seuls territoires. Ils ont ainsi établi 11 conseils régionaux qui gèrent les ressources environnementales et disposent des compétences pour gérer également les transports publics et renforcer les réseaux d'approvisionnement en eau. À l'échelle des villes et des circonscriptions, 67 autorités territoriales fournissent des services comme ceux des routes, des réseaux d'adduction d'eau, des eaux usées, du tout-à-l'égout, du logement, de la collecte et de l'élimination des ordures. 6 conseils unitaires combinent des fonctions territoriales et ont l'autorité d'établir des programmes pour les services. Dans les faits, les autorités régionales et territoriales ont été désignées comme entités décentralisées de protection de l'environnement et elles coopèrent avec l'Agence de protection environnementale (fondée en 2009) afin de protéger le milieu naturel de la Nouvelle-Zélande. Cette agence établit les normes environnementales nationales et contrôle les activités environnementales menées par les gouvernements locaux, en particulier les activités ayant une portée « d'envergure nationale », comme celles ayant trait à l'eau, à l'assainissement, au transport, à l'électricité et à la collecte et à l'élimination des déchets solides⁽⁴⁵⁾.

Les partenariats public-privé (PPP)

Un partenariat public-privé (PPP) est une association financée et dirigée par des ressources combinées provenant du gouvernement et d'entreprises privées. Ce partenariat implique généralement un contrat selon lequel les deux parties prenantes partagent les différents risques : financiers, techniques et opérationnels. Dans certains projets de PPP, les investissements proviennent principalement

du secteur privé. Les gouvernements peuvent aussi contribuer en nature (par exemple, en fournissant un territoire public) ou en apportant des subventions de capitaux, des allègements fiscaux ou des revenus annuels garantis. Souvent, le coût du service est assumé exclusivement par les utilisateurs mais, dans certains cas, il est également assumé par les autorités publiques. Les associations de PPP se concrétisent en général sous la forme d'une compagnie appelée « entité *ad hoc* à usage spécial » (*special purpose vehicle – SPV*) qui développe, construit, assure la maintenance et gère les biens de l'entreprise.

De nombreux pays d'Asie-Pacifique ont eu recours aux PPP pour fournir des services essentiels. En Thaïlande, le VI^e Plan national de développement économique et social (1987-1991) a encouragé la participation du secteur privé dans le domaine des transports. En Malaisie, le gouvernement est passé d'un statut exclusivement public aux PPP afin d'étendre le réseau d'autoroutes du pays. Aux Philippines, le gouvernement central a adopté la loi « construction-exploitation-transfert » en 1990, autorisant le secteur privé à financer, à construire, à gérer et à assurer la maintenance des projets d'infrastructures. Un amendement à cette loi en 1994 reconnaît le besoin pour les investisseurs privés de réaliser des taux de rendement en adéquation avec les conditions du marché⁽⁴⁶⁾.

Un autre exemple de PPP réussi est apporté par la prestation des services d'eau et d'assainissement à Shenzhen, en Chine, où ils étaient auparavant gérés par un département municipal. En 2000, la ville a établi la *Shenzhen Water Group Company Ltd.*, qui s'est associée à des investisseurs étrangers et qui a conclu un accord avec la *Beijing Capital Company* (qui a apporté 40 % des parts de capital), ainsi qu'un contrat avec *Veolia Water Company* (qui a acheté 5 % des parts). En 2008, *Shenzhen Water* fournissait plus de 90 % de l'eau consommée et 99 % des services d'assainissement et de traitement à Shenzhen et

(44) BASD (2008a), voy. aussi ROBERTS et CHOE (2011).

(45) INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES (2006).

(46) JICA (2010).

dans deux circonscriptions avoisinantes. Les actionnaires du groupe ont transformé le PPP en entreprise phare, laquelle a signé en 2009 des lettres d'intention pour financer et gérer 8 projets dans le domaine de l'eau dans d'autres régions de la Chine⁽⁴⁷⁾.

Le gouvernement de l'État du Maharashtra (Inde) a établi un partenariat semblable entre l'un de ses départements et une agence privée de Malaisie pour fournir les services en eau de la ville de Badlapur (voy. encadré 5.2).

Encadré 5.2 – État de Maharashtra (Inde) : partenariat Inde-Malaisie pour la prestation de service en eau.

La ville de Badlapur (190 000 hab.), dans l'État du Maharashtra, avait un approvisionnement en eau par intermittence : les habitants n'y avaient accès que trois heures par jour. Cette situation entraînait des fuites d'eau ainsi que contamination et gaspillage. En 2006, *Maharashtra Jeevan Pradhikaran (MJP)*, le principal fournisseur en eau pour les collectivités locales, s'est associé à Ranhill, une entreprise malaisienne, pour régler le problème. Les partenaires ont utilisé un système d'informations géographiques pour identifier les zones touchées par les fuites, ont installé environ 2 000 nouveaux compteurs d'eau pour empêcher les falsifications et ont lancé une campagne d'information pour sensibiliser les citoyens aux problèmes liés à l'approvisionnement en eau. Ils ont ensuite mené une formation à Badlapur, réalisé trois visites de site en Malaisie et lancé des consultations entre pairs en utilisant les médias électroniques. Ranhill a introduit l'utilisation de nouvelles technologies pour détecter les fuites : enregistreurs de données avec accès à distance, systèmes de détection appelés « corrélateurs » et mise en place de valves réduisant la pression. Le personnel du *MJP* a également été formé à l'utilisation du logiciel Easy Calc, développé par la Banque mondiale, pour estimer les pertes en eau. Une analyse du système de la ville a révélé 34 % de pertes en eau, ce qui a été résolu en remplaçant les compteurs défectueux par des compteurs ultrasoniques.

L'innovation la plus importante utilisée par les partenaires a été l'installation de zones de compteurs par district dans le système d'approvisionnement. En quadrillant le système en zones plus restreintes, il est devenu possible de mieux mesurer les taux de consommation en eau. Ces zones sont aussi utilisées pour identifier les causes de pertes en eau, comme les fuites de canalisations, les débordements de réservoir ou les connexions illégales. Au total, 13 de ces zones ont été établies dans 10 zones opérationnelles et *MJP* a installé des compteurs et des enregistreurs de données dans toutes les zones.

En décembre 2009, ces innovations ont permis d'apporter un approvisionnement continu en eau, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, à environ 80 000 résidents de 8 quartiers de Badlapur. Une fois identifiées les raisons des pertes, *MJP* a pu utiliser des technologies et des techniques de gestion avancées pour résoudre les problèmes. Encore plus important, *MJP* a décidé d'étendre ces efforts à 25 autres domaines d'approvisionnement en eau de l'État de Maharashtra. L'entreprise a également commencé à explorer les opportunités de travailler dans d'autres villes indiennes pour les aider à répliquer ces pratiques innovantes.

Source : WATER LINKS (2009).

Les PPP permettent de mobiliser les financements du secteur privé, et de bénéficier également de l'expertise professionnelle, technique et de gestion des opérateurs privés. Ils peuvent rendre les services publics de base plus rentables en réduisant le besoin de subventions et en aidant les consommateurs à prendre conscience du

coût véritable de ces services. Il est parfois avancé que les PPP rendent possible la combinaison de la culture des services publics et de l'efficacité du secteur privé, aidant ainsi à assurer que l'équilibre entre la rentabilité et l'équité des services est respecté.

(47) BASD (2008b), pp. 25-27.

L'approche PPP a été soutenue par le *Public-Private Infrastructure Facility (PPIAF)* et son programme d'assistance technique infranational (*SNTA*) en Asie. Depuis sa création, le *PPIAF* a apporté plus de 34,8 millions USD pour financer 141 projets en Asie de l'Est et dans la région Pacifique sous la forme de projets multisecteurs (33 %), liés à l'électricité (23 %) ou à l'eau (19 %). Ces projets PPP ont été mis en œuvre en Chine, en Indonésie, aux Philippines, au Cambodge, au Laos et en Mongolie. En Asie du Sud, le *PPIAF* et le *SNTA* ont fourni plus de 21,3 millions USD pour financer 124 entreprises : entreprises multisecteurs (à hauteur de 44 %), entreprises liées à l'eau (22 %) et à l'électricité (22 %), en Inde, au Pakistan et au Sri Lanka⁽⁴⁸⁾.

Toutefois, une critique assez répandue à propos des projets PPP est que, dans leur effort pour optimiser les profits, ces partenariats tendent à centrer leurs services sur les communautés prospères. Quand les systèmes métropolitains d'eau du Grand Manille et du Grand Jakarta ont été gérés par un PPP, par exemple, il a été démontré que les bénéfices tirés des paiements étaient inégalement distribués – les services apportés aux communautés urbaines pauvres ne se sont pas améliorés autant que ceux apportés aux communautés riches. Cependant, une manière innovante d'étendre ces services aux communautés pauvres a été recherchée au Grand Manille (voy. encadré 5.3).

Encadré 5.3 – Gestion communautaire des services d'eau au Grand Manille (Philippines).

Les services d'eau et d'assainissement pour les 11,5 millions d'habitants du Grand Manille sont fournis par la *Metropolitan Waterworks and Sewerage Authority (MWSS)*, une entreprise publique. En 1997, le gouvernement des Philippines a décidé de mettre en place un PPP pour gérer ces services ; la concession Ouest est ainsi allée à *Maynilad Water Services Inc. (MWSI)* et le secteur Est, à la *Manila Water Company Inc. (MWCI)*. Le principal problème résidait dans le fait qu'environ 33 % de la population de Grand Manille vit dans des bidonvilles où le « pillage » d'eau est courant (l'eau non génératrice de revenus dans la zone métropolitaine représentait environ 67 % de la consommation avant que le PPP ne soit introduit).

Une décennie après le lancement du projet PPP, la *MWSI* a été confrontée à de graves difficultés et a été rachetée par un autre concessionnaire. En revanche, la *MWCI* a connu le succès ; en 2005, l'eau non génératrice de revenus a été réduite à 35 %. Une des raisons expliquant ce succès a été l'introduction d'un système de connexion à l'eau géré par la communauté dans les zones urbaines pauvres comme à Durian Street (Quezon City).

L'approvisionnement en eau de Durian Street a été étendu par la *MWCI* grâce à l'utilisation d'une connexion à un compteur pilote géré par l'Association communautaire de Durian Street. À partir de cette source, l'eau a été acheminée directement aux 228 membres de la communauté par le biais de connexions partagées. Le réseau de Durian Street a été enregistré dans les comptes de *MWCI* en tant que connexion résidentielle régulière. L'association a choisi cet arrangement car la *MWCI* n'était disposée à installer des compteurs qu'à l'entrée de l'enceinte. En raison de la distance à parcourir jusqu'à la route principale, le coût moyen de la connexion pouvait s'élever à 485 USD par ménage, soit six fois plus que les tarifs des connexions normales pratiqués par la *MWCI*. Étant donné le nombre de ménages concernés, il y aurait eu un nombre trop élevé de canalisations entre le compteur et les installations.

(48) PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE FACILITY (PPIAF), *Regional Updates on PPIAF Projects in East Asia and the Pacific and in South Asia*, EAP-regional-update, mars 2011, accessible sur : <http://www.ppiaf.org>, 16 février 2013.

Un entrepreneur privé a été engagé pour installer les canalisations standards. Le projet a coûté 16 237 USD et a permis d'installer des canalisations de 2 pouces de diamètre, permettant à l'eau de desservir 4 ménages. Pour chaque branchement de 4 ménages, le coût de la connexion par ménage a été établi à 93,40 USD, sans compter les installations intérieures, soit une moyenne de 24,23 USD par ménage. Pour les redevances en eau, la *MWCI* et l'association ont utilisé un taux variable en fonction des mètres cubes d'eau fournis : les 10 premiers mètres cubes d'eau coûtaient 0,12 USD, les 10 suivants, 0,15 USD, etc., et les revenus supérieurs étaient fixés pour la tranche de 101 à 110 m³ à 0,36 USD. L'association collectait les paiements des ménages entre le 21 et le 26 du mois et le trésorier versait la somme due à la *MWCI* le 27 de chaque mois.

Les résidents savaient que le tarif d'approvisionnement en eau était plus élevé que le tarif normalement appliqué par la *MWCI* car, en plus du tarif de base, les charges comprises dans l'accord d'achat incluaient l'ajustement des taux par rapport aux échanges monétaires, les taxes environnementales, les charges liées au service des compteurs, la TVA, le coût de la maintenance et des réparations, les salaires du personnel qui relève les compteurs, ceux de l'agent de recouvrement de la communauté et du trésorier de l'association qui a calculé et préparé les factures individuelles et travaillé sur les livres de comptes de l'association. Même avec ces charges additionnelles, les ménages ont toutefois payé beaucoup moins pour l'eau qu'auparavant lorsqu'ils devaient l'acheter à des colporteurs privés. Un ménage payait auparavant 21,81 USD par mois pour de l'eau fournie en bidon, mais paie désormais 0,34 dollar par mois pour de l'eau acheminée par canalisation jusqu'à son logement. En moyenne, chaque ménage de Durian Street payait 5,09 USD pour 30 m³ d'eau alors que le client de la *MWCI* paie en moyenne 2,23 USD pour la même quantité. Cependant, presque tous les membres de l'association ont été satisfaits de payer un taux plus élevé pour avoir accès à un approvisionnement en eau propre, sûr et fiable, 24 heures par jour et 7 jours par semaine.

Source : BASD (2012).

Les partenariats secteur public-ONG

Depuis les années 1950, les organisations de la société civile se sont établies dans de nombreux pays d'Asie-Pacifique, particulièrement là où les catégories urbaines pauvres devaient lutter pour obtenir des logements abordables, la sécurité des droits fonciers et l'accès aux services publics. De nombreuses ONG ont débuté en tant que groupes de militants activistes, généralement critiques envers les politiques gouvernementales et les programmes des collectivités locales qui imposaient l'éradication des bidonvilles, l'éviction et la relocalisation des habitants des bidonvilles dans des zones périphériques. Ces groupes, comme *BRAC* au Bangladesh, la Fédération des sans-abri aux Philippines ou *Civic Exnora* en Inde, ont organisé des communautés

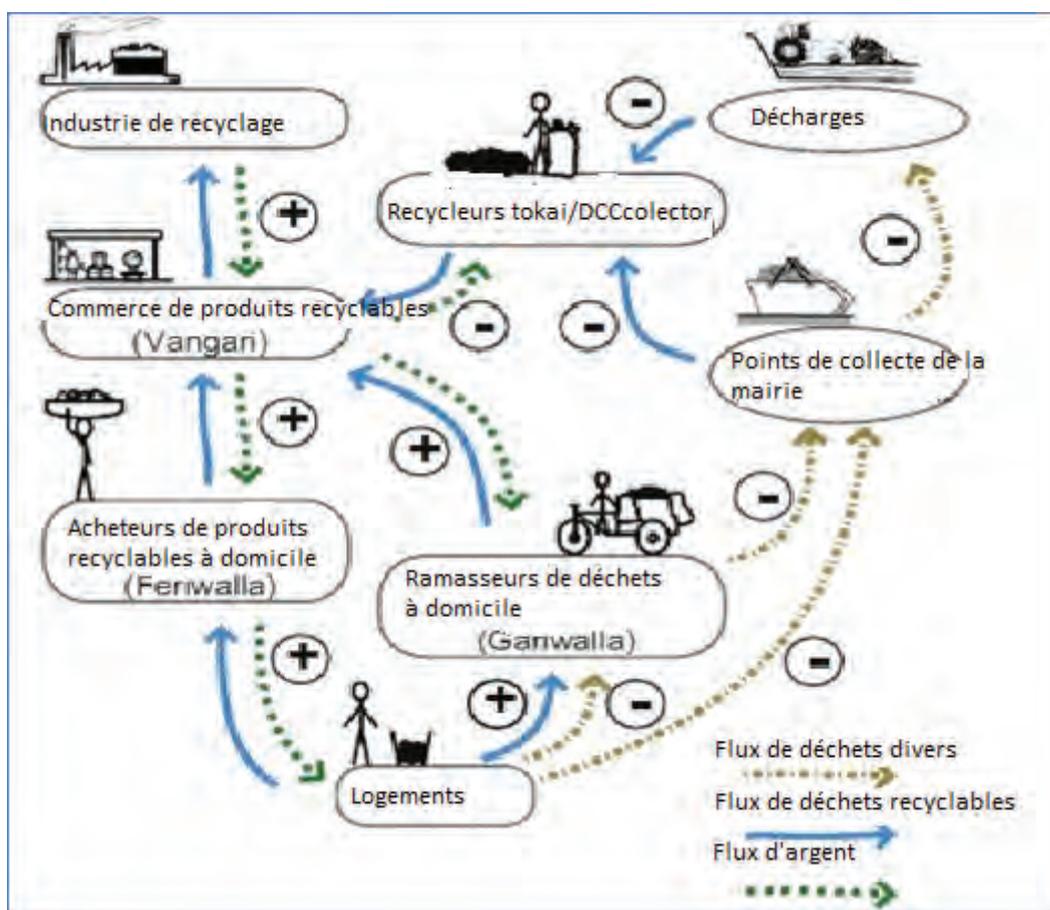
pour s'occuper des prestations de services essentiels. *Civic Exnora* a ainsi lancé en 1989 un mouvement communautaire pour collecter, recycler, composter et éliminer les déchets solides. Le groupe a ensuite évolué en une organisation comptant environ 5 000 groupes et 200 000 membres dans toute l'Inde. Ses activités incluent désormais des programmes propres et verts comme planter des arbres et maintenir les rues propres, souvent en collaboration avec les collectivités locales et en cherchant à harmoniser leurs actions avec celles des services municipaux. Par exemple, à Madras (Chennai), les groupes de *Civic Exnora* emploient des « améliorateurs/relookeurs de villes » qui collectent, trient, recyclent et compostent les ordures, réduisant ainsi le volume de déchets que l'agence municipale chargée des déchets solides doit éliminer⁽⁴⁹⁾.

(49) MOST CLEARING HOUSE BEST PRACTICES, *La participation communautaire pour un environnement propre, Exnora India*, accessible sur : <http://www.unesco.org/most/asia>, 7 février 2013.

À Dacca, le système de gestion des déchets solides dépend fortement de la participation des ramasseurs, des collecteurs de déchets au porte-à-porte, des acheteurs de matériels recyclés et des entreprises de recyclage. Comme le montre le graphique 5.3, la séparation des déchets est absolument nécessaire pour faciliter le processus d'élimination dans les conteneurs et les sites d'élimination des déchets. Le diagramme montre que le flux de déchets mélangés évolue en parallèle aux flux de déchets recyclables et aux flux monétaires. C'est pourquoi le système de collecte et

d'élimination des déchets solides bénéficie à la fois aux collectivités locales et aux ménages pauvres⁽⁵⁰⁾. Toutefois, l'efficacité de ce système dépend de la participation des ONG et des organisations communautaires de base comme *Waste Concern*, *BRAC* et autres. Une enquête menée par le Centre d'études urbaines (*CUS*), financée par l'Agence de coopération internationale du Japon (*JICA*), a identifié au moins 130 organisations non gouvernementales et organisations communautaires impliquées dans la gestion des déchets solides⁽⁵¹⁾.

GRAPHIQUE 5.3
Collecte et élimination des déchets solides à Dacca (Bangladesh)



Source : MATTER et al. (2013).

Dans certaines villes chinoises, les organisations communautaires s'associent aux gouvernements municipaux pour fournir des installations basiques d'assainissement.

À Suzhou, par exemple, le *Suzhou Public Utility Bureau (SPUB)* a financé la construction de 245 toilettes publiques dans le centre-ville, une zone à forte densité, pour

(50) CHOWDHURY (2012).

(51) CUS (2004).

un coût de 8,7 millions USD. Le fonctionnement, le nettoyage, les réparations et la maintenance de ces toilettes publiques ont été sous-traités à des organisations communautaires choisies à la suite d'un appel d'offres secret. Les gagnants appliquent des tarifs bas pour les utilisateurs. Le gouvernement de la ville, par le biais de l'administration environnementale de l'assainissement de Suzhou, emploie 18 coordinateurs environnementaux spécialisés en assainissement, qui inspectent régulièrement les toilettes publiques pour s'assurer de leur propreté et de leur bon fonctionnement.

Les partenariats secteur public-ONG tendent à se centrer sur des domaines bien spécifiques, comme les déchets solides ou l'assainissement, mais ils peuvent aussi couvrir des domaines plus vastes tels que les refuges ou les services essentiels dans les zones à faibles revenus. En Thaïlande, par exemple, un partenariat entre le gouvernement central, les collectivités locales, une ONG locale et les communautés urbaines pauvres a permis de fournir des logements et des services de base dans des centaines de quartiers (voy. encadré 5.4).

Encadré 5.4 – Programme *Baan Mankong* (Sûreté du logement) en Thaïlande.

En janvier 2003, le gouvernement thaïlandais a lancé le programme *Baan Mankong* (Sûreté du logement), qui canalise les fonds du gouvernement sous la forme de subventions et de prêts au logement directement pour les communautés urbaines pauvres. Ce programme est géré par une ONG (*Community Organizations Development Institute – CODI*) et vise à améliorer les communautés depuis leur base. Les communautés en question travaillent avec les collectivités locales, les agences du gouvernement central, les experts, les universités et les ONG. Une enquête est menée auprès des communautés pauvres, qui va permettre de déterminer et de planifier les conditions d'amélioration du programme pour l'ensemble de la ville sur une période de trois-quatre ans. Une fois les plans finalisés, *CODI* rassemble les subventions pour les infrastructures reçues du gouvernement et met en place des prêts pour le logement. Ce programme s'inspire donc de l'approche communautaire que *CODI* soutient depuis 1992 et s'appuie sur les capacités humaines à gérer collectivement leurs propres besoins.

Une caractéristique importante du *Baan Mankong* est qu'il impose peu de conditions aux communautés pauvres – *CODI* donne aux résidents la liberté d'établir leurs propres programmes. Le processus d'amélioration commence par une identification précise de toutes les parties prenantes. Ensuite, un comité composé des dirigeants de la communauté est organisé pour mener à bien le projet. Une enquête identifie les besoins des résidents, les problèmes auxquels ils sont confrontés et les ressources qu'ils peuvent allouer au projet. À partir de ces résultats, un plan est formulé et adopté par la communauté. Les plans de chaque communauté sont par la suite intégrés au plan général de la ville, lequel est financé et géré par les ressources des gouvernements locaux et municipaux et par le gouvernement central. Un plan de développement et de business est alors défini, adopté et mis en œuvre.

L'objectif général du *Baan Mankong* était d'améliorer le logement, les services et la sûreté du logement pour 300 000 ménages de 2 000 communautés pauvres réparties dans 200 villes thaïlandaises, sur une période de cinq ans. En 2003, 10 projets pilotes visant à améliorer 1 500 unités dans 20 villes ont été lancés. Par la suite, 15 000 unités supplémentaires réparties dans 42 villes ont également fait l'objet de programmes d'amélioration en 2004. En mai 2006, ce sont 34 409 ménages qui ont bénéficié de 395 projets. En 2007, les objectifs étaient d'améliorer 285 000 unités d'habitation dans 200 villes.

Le programme *Baan Mankong* est différent d'autres approches de développement communautaire dans la mesure où il crée l'espace nécessaire qui permet aux citoyens de réfléchir à leurs problèmes, et leur donne les outils et les ressources nécessaires qui vont traduire leurs idées en initiatives concrètes face au logement et aux services publics. Le programme aide ainsi à renforcer les processus sociaux collectifs, améliorant la sécurité et le bien-être d'une façon qui va bien au-delà de la simple prestation de services ou de biens physiques.

Source : CODI (2006).

Les petits opérateurs privés

Lorsque le secteur privé opère seul, il fait généralement appel à de petits opérateurs, souvent issus du secteur informel, et qui satisfont bien souvent les nécessités des résidents à faibles revenus en matière de transport, de gestion des déchets solides, d'assainissement, d'électricité et d'amélioration des taudis (bidonvilles). Dans la plupart des pays d'Asie-Pacifique, le transport est fourni par des particuliers ou des entreprises informelles qui utilisent des véhicules comme les *samlor* ou les *tuktuk* à Bangkok, les *jeepney* et tricycles à Manille, les *betjak* à Jakarta et les pousse-pousse à Delhi. Les compagnies de bus privées sont également d'importants fournisseurs dans les villes d'Asie-Pacifique.

Bien que les services privés répondent aux besoins des résidents, ils peuvent aussi être à la source de problèmes. La concurrence entre les fournisseurs de transport provoque en effet de la congestion routière, de la pollution de l'air du fait de l'utilisation de véhicules à la maintenance défectueuse, et élève le taux des accidents. Dans le domaine de l'assainissement, les fournisseurs privés se contentent parfois de rejeter dans les fleuves et rivières les déchets récupérés dans les fosses septiques. Les compagnies privées qui fournissent l'eau dans les zones de taudis appliquent des tarifs beaucoup plus élevés que ceux des installations municipales et fournissent souvent de l'eau polluée.

Enfin, les entreprises privées qui gèrent la collecte des ordures s'intéressent surtout aux déchets pouvant être récupérés ou recyclés, négligeant ainsi les ordures non rentables, souvent humides et insalubres.

Modèles de financement : qui paie pour quoi ?

Environ 45 % de la population d'Asie-Pacifique vit dans des villes mais ces résidents urbains occupent seulement ± 2 % du territoire de la région. Pourtant, environ

75 % du produit intérieur brut (PIB) est produit dans ces zones urbaines. La capacité des zones urbaines à atteindre la croissance économique dépend de la qualité des infrastructures comme l'eau potable, l'assainissement, le transport et l'électricité. Toutefois, gérer ces infrastructures coûte cher. La Banque asiatique de développement estime qu'environ 100 milliards USD par an sont nécessaires pour que les pays en développement membres puissent construire de nouvelles infrastructures et améliorer, assurer la maintenance ou remplacer les systèmes existants. Actuellement, environ 40 milliards USD sont dépensés chaque année par ces pays pour leurs infrastructures urbaines – environ 70 % de cette somme proviennent des gouvernements nationaux et locaux, 20 % du secteur privé et 10 % de l'aide publique au développement (APD). Cet état de fait creuse un « déficit » dans les investissements en infrastructures de 60 milliards USD⁽⁵²⁾ par an.

En plus du manque de fonds, les gouvernements locaux sont confrontés à d'autres défis. En effet, nombre de pays d'Asie-Pacifique ne disposent pas des institutions de gouvernance ni des régimes juridiques adéquats pour organiser des programmes ; il leur manque également l'expertise de professionnels et de dirigeants aptes à gérer des projets de façon rentable. Les autorités locales doivent pouvoir formuler et adopter des plans détaillés incluant ville et région, développer des programmes pour les infrastructures urbaines, faire appel aux investisseurs potentiels (institutions financières régionales et mondiales, banques publiques et privées locales, compagnies d'assurances et fonds de pension) et développer la capacité de gérer efficacement les projets d'infrastructure. *Cities Development Initiatives in Asia (CDIA)*, une agence d'assistance technique et de financement, souligne l'urgence de mettre au point des évaluations nationales et des études de faisabilité pour estimer en détail les risques financiers et institutionnels et encourager la participation publique, privée et communautaire⁽⁵³⁾.

(52) CITIES DEVELOPMENT INITIATIVES IN ASIA, *Capacity Development for Improving Urban Infrastructure Preparation and Financing*, 9 juillet 2013, accessible sur : www.CityNet-ap.org/...PresentationCityNet-EW-040909.

(53) GIZ (2012).

La Banque asiatique de développement a résumé la situation des investissements en infrastructures dans un certain nombre de pays asiatiques (voy. encadré 5.5).

Encadré 5.5 – Financement des infrastructures dans quelques pays asiatiques.

CHINE, estimation des besoins en investissements : 83,6 milliards USD par an sur cinq-sept ans.

Bien que le gouvernement central chinois joue un rôle dominant pour financer les infrastructures, les collectivités locales représentaient 85 % des actifs immobilisés gérés par le gouvernement en 2004. Les gouvernements locaux ne sont pas autorisés à emprunter auprès des banques mais peuvent émettre des obligations avec l'approbation du ministère des Finances. La Banque de développement chinoise fournit environ 50 % des prêts pour les infrastructures. Les collectivités locales peuvent émettre des obligations en utilisant des entreprises étatisées mais les recettes tirées de ces obligations ne peuvent excéder 30 % des coûts du projet. Les entreprises étatisées peuvent aussi emprunter auprès des institutions financières internationales et régionales et gérer des projets en PPP.

INDE, estimation des besoins en investissements : 21,1 milliards USD par an sur cinq-sept ans.

Seules 50 des 3 700 entités locales urbaines en Inde sont considérées suffisamment solvables pour avoir accès aux marchés de capitaux afin de financer les infrastructures. Les 28 États indiens tirent environ 33,3 % de leur budget des revenus générés localement. En d'autres termes, les entités locales dépendent fortement des subventions de l'État central. Sur recommandation de la commission des Finances de l'État et après approbation de la commission de Planification, ces entités peuvent légalement obtenir des prêts pour investir dans les infrastructures, mais peu de gouvernements locaux de petite taille sont en mesure de prétendre à ces prêts. Les municipalités doivent obtenir l'accord des gouvernements des États pour emprunter auprès des prêteurs commerciaux. Pour émettre des obligations, les collectivités locales doivent obtenir des notations de solvabilité de crédit (*credit rating*) qui soient positives de la part des services d'information (*Information Services of India Ltd.*) ou de *Moody Fitch of India*.

INDONÉSIE, estimation des besoins en investissements : 7,3 milliards USD par an sur cinq-sept ans.

Bien que l'Indonésie ait adopté des lois sur la décentralisation, le gouvernement central continue de dominer les financements des infrastructures (au cours des vingt dernières années, tous les fonds alloués aux infrastructures provenaient du gouvernement central). Les collectivités locales peuvent faire appel à des entreprises étatisées pour réaliser des emprunts et pour gérer les projets d'infrastructure mais les procédures sont complexes et restent peu répandues. Le gouvernement central autorise les institutions financières nationales à participer à hauteur de 20 % des besoins en financement concernant les infrastructures. Cette situation a l'avantage de libeller en monnaie locale les prêts, évitant ainsi les fluctuations des taux de change.

MALAISIE, estimation des besoins en investissements : 1,5 milliard USD par an sur cinq-sept ans.

La Constitution fédérale autorise les subventions du gouvernement central aux États, mais les subventions des États aux collectivités locales ne sont pas répandues, totalisant actuellement 10 % environ des revenus locaux. En vertu de la loi sur les gouvernements locaux, ces derniers peuvent emprunter pour des projets d'infrastructures mais les prêts doivent être garantis par les gouvernements des États et autorisés par le gouvernement fédéral. Les conditions des prêts pour les infrastructures sont assez restrictives. L'emprunt total réalisé par un gouvernement local ne peut pas excéder 5 % de son bilan en cours. Les prêts doivent être remboursés sous six ans. Les banques étatisées sont les principaux prêteurs pour les infrastructures locales. Le gouvernement central a connu davantage de succès en autorisant le flottement de l'acquisition de dettes privées (*private debt securities* – *PDS*) pour financer des projets de centrales hydrauliques et électriques. Environ 35 % des obligations de *PDS* sont à moyen terme (cinq-sept ans) et 65 % à long terme (sept ans). Une proportion importante des titres est achetée par *Employees Provident Fund*, le fond de pension national.

PAKISTAN, estimation des besoins en investissements : 1,9 milliard USD par an sur cinq-sept ans.

La Constitution fédérale autorise les gouvernements des provinces à emprunter auprès du *Provincial Consolidated Fund* établi par le gouvernement central. Toutefois, le décret sur les collectivités locales permet de financer les projets d'infrastructure seulement par le biais d'un soutien budgétaire renforcé par des financements externes. Les banques nationales ne sont pas autorisées à prêter aux collectivités locales. Certains services publics peuvent émettre des obligations mais doivent avoir les notations de crédit adéquates. Les fonds de pension et les compagnies d'assurances ont des rôles très limités dans ce genre de financement.

THAÏLANDE, estimation des besoins en investissements : 3,6 milliards USD sur cinq-sept ans.

En Thaïlande, les collectivités locales sont autorisées à emprunter pour réaliser des investissements en infrastructures mais de tels prêts doivent être approuvés par le ministère de l'Intérieur (*MOI*). Le gouvernement central limite également les dépenses de chaque gouvernement local, qui ne doivent pas excéder 97 % des revenus moyens récoltés sur les trois années précédentes. Les collectivités locales n'empruntent pas auprès des institutions financières privées (à l'exception des fonds fiduciaires). Elles peuvent toutefois emprunter auprès du fond de développement municipal (*MDF*), qui est alimenté par les surplus budgétaires annuels des gouvernements locaux (le *MOI* requiert que 10 % des surplus budgétaires locaux soient transférés chaque année au *MDF*). Tous les prêts accordés aux collectivités locales doivent être remboursés sous quinze ans.

PHILIPPINES, estimation des besoins d'investissements : 3,5 milliards USD par an sur cinq-sept ans.

Le Code des gouvernements locaux de 1991 permet à ceux-ci d'émettre des obligations (fondées sur les recettes) et d'autres titres pour financer les infrastructures. Huit agences du gouvernement central peuvent également consentir des prêts aux gouvernements locaux pour financer des projets locaux d'infrastructures. Les collectivités locales peuvent emprunter auprès des banques commerciales pour financer des projets d'infrastructures sans l'approbation préliminaire du gouvernement central, mais très peu le font parce que les fonctionnaires locaux sont souvent peu familiers avec les systèmes de financement complexes et il est plus facile de dépendre des subventions du gouvernement central (en 2008, les prêts locaux ne représentaient que 5 % des revenus locaux). La Société de garantie des gouvernements locaux du gouvernement central (*Local Government Guarantee Corporation – LGUC*) émet des notations de solvabilité de crédit (*credit ratings*) aux collectivités locales, mais seulement 435 entités sur 1 680 ont obtenu des notes préliminaires de crédit depuis 2008. Le LGUC garantit également toutes les obligations émises par les gouvernements locaux. Les principales sources d'emprunts des collectivités locales sont la Banque foncière des Philippines et la Banque de développement des Philippines (environ 70 % des prêts locaux sont émis auprès de la première). Les deux banques ont des cotes de crédit internationales et peuvent prêter en devises locales ou étrangères.

Source : BASD (2011).

Aux Philippines, le financement de l'eau et de l'assainissement implique un grand nombre d'entités. Comme le montre le graphique 3.4, les principales sources de financement internationales sont la Banque mondiale (BM)/Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et la Banque asiatique de développement (BASD). Même avant la privatisation du système d'eau du Grand Manille, les dettes considérables de l'Administration de l'eau et de l'assainissement de Manille (*Metropolitan Waterworks and Sewerage Authority – MWSA*) auprès de BM-BIRD (en 1995) s'élevaient à 249 millions USD⁽⁵⁴⁾. Certaines agences d'aide bilatérale fournissent également des financements. Par exemple, l'Agence de coopération internationale du Japon (*JICA*) a financé des études de faisabilité pour la privatisation du système d'eau du Grand Manille et le gouvernement français a versé 1 million USD pour une visite d'étude d'élus philippins à Buenos Aires en 1996 afin d'étudier le fonctionnement d'un système d'eau privatisé.

À l'échelle métropolitaine, on a pu constater un récent développement avec

l'émergence de compagnies d'eau privées comme *Manila Water Company Inc.*, *Maynilad Water Services Inc.* et *Cebu Water Consortium*, qui officient comme concessionnaires pour les projets liés à l'eau et qui s'associent souvent aux entreprises internationales et aux agences gouvernementales. *Manila Water*, par exemple, a travaillé avec *United Utilities* (Royaume-Uni) et *Bechtel Corporation* (États-Unis) pour financer et gérer les services d'eau de la zone Est du Grand Manille, tandis que *Maynilad Water Services* s'est associé avec Suez (France) pour superviser la zone Ouest. *Manila Water* est devenue une compagnie si étendue qu'elle gère désormais et finance partiellement le système en eau privatisé d'Hô Chi Minh-Ville, au Vietnam. À l'échelle locale, *Manila Water* a signé un accord d'investissement avec le gouvernement de la province de Cebu en 2012 pour établir un projet avec Suez, Veolia et Bechtel, soutenant la création de systèmes fournissant de l'eau potable à la partie Nord de la métropole de Cebu. *Manila Water* a même payé 35 millions de pesos à la municipalité de Carmen pour pouvoir retirer de l'eau du fleuve Luoyang⁽⁵⁵⁾.

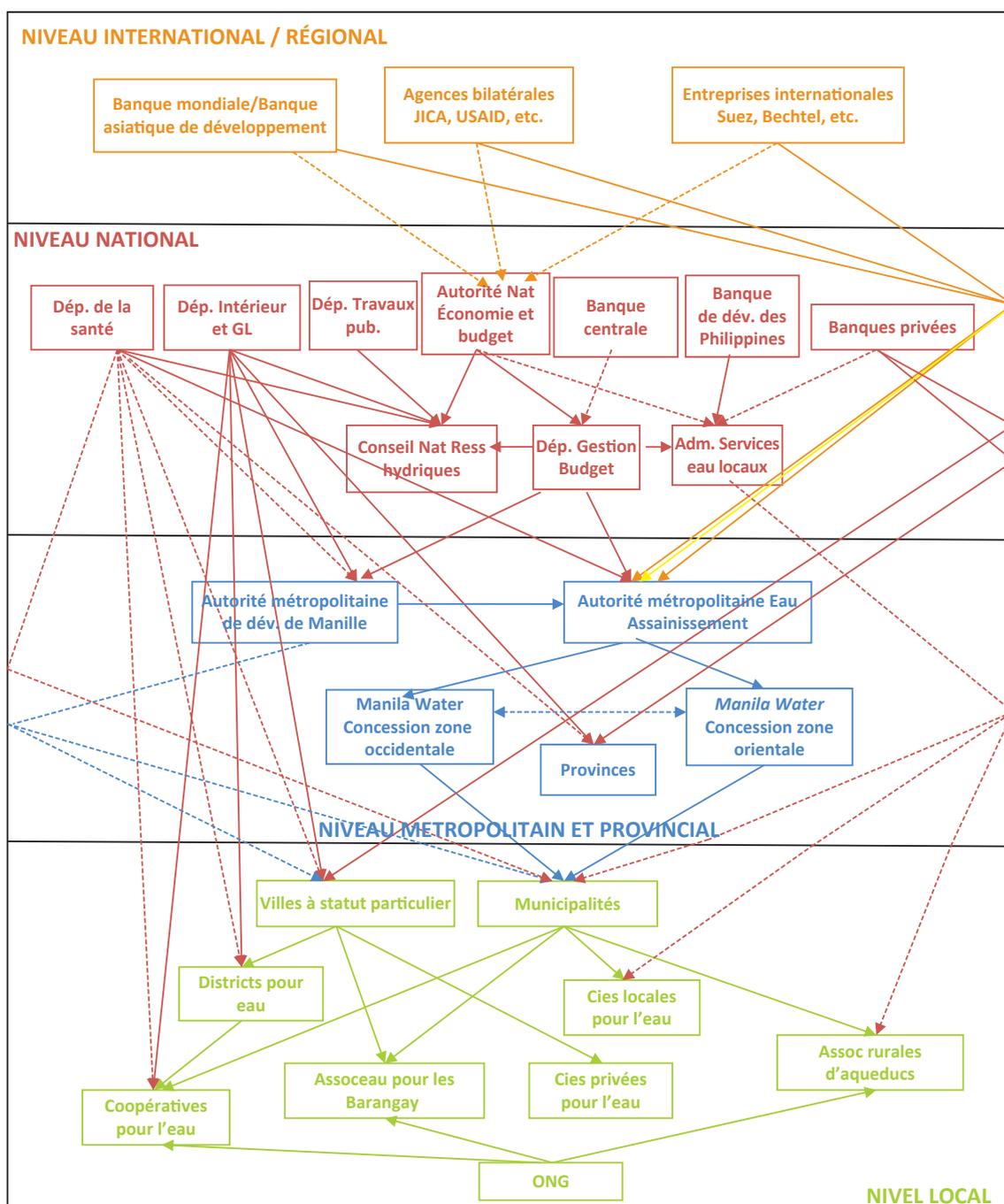
(54) LAQUIAN et ARGO (2007), p. 236.

(55) MATUS (2012).

Dans le graphique 5.4, les flux directs d'une agence à une autre sont indiqués par les lignes continues. Les lignes en pointillés indiquent les liens politiques et les relations de suivi et d'évaluation. Ainsi, on peut constater qu'à l'échelon national l'Autorité nationale de l'économie et du développement (NEDA) est la principale agence qui coordonne financement, planification et gestion des services publics (y compris l'eau) et qui formule et veille à la mise en

œuvre du Plan de développement économique et social sur cinq ans. Une unité importante de la NEDA est le Bureau des partenariats public-privé, qui contrôle et suit tous les projets de PPP dans le pays. Pour tous les services publics de financement, la principale agence est le Département de la gestion budgétaire (DBM), responsable d'établir le budget national et d'allouer les fonds aux agences du gouvernement national et des gouvernements locaux.

GRAPHIQUE 5.4
Principaux acteurs du financement des services en eau aux Philippines



La responsabilité générale de la supervision des collectivités locales aux Philippines incombe au ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales (*Department of the Interior and Local Government – DILG*). Le secrétaire du *DILG* supervise (mais ne contrôle pas) les gouverneurs, les maires et les élus locaux. Le département de la Santé (*Department of Health*) gère la construction et d'autres projets directement ou par le biais de contrats. Le Bureau national des ressources en eau (*NWSB*), un organe de décision de niveau ministériel (*cabinet level body*), est responsable de l'élaboration des politiques, de l'établissement des normes, de la régulation économique et de l'émission des directives qui s'appliquent aux collectivités locales sur les questions liées à l'eau. L'Administration des services publics locaux de l'eau (*Local Water Utilities Administration – LWUA*) fournit une assistance financière aux collectivités locales, garantit des prêts pour les projets et veille au respect des normes institutionnelles. Le département des Travaux publics et des Autoroutes (*DPWH*) supervise le développement des organismes relatifs à l'eau et leur apporte une assistance technique⁽⁵⁶⁾.

La Banque centrale des Philippines supervise tous les investissements financiers liés aux services publics. Ainsi, en décembre 2012, cette banque a établi qu'un emprunteur unique ne peut pas financer plus de 25 % des coûts d'un projet de PPP avec des crédits bancaires (la limite était établie à 20 % en 2004), dans le but de limiter les risques pour les banques. Les financements pour les projets liés à l'eau peuvent aussi provenir des banques gouvernementales, comme la Banque de développement des Philippines ou la *Land Bank*. Récemment, les banques privées ont atteint des niveaux de liquidités élevés qui leur ont permis de financer des projets locaux en achetant les obligations émises par les villes. Les provinces et les villes peuvent emprunter des fonds d'investissement mais les prêts locaux nécessitent l'approbation du gouvernement

central, et les prêts étrangers doivent recevoir une garantie de la part du gouvernement central.

Aux échelons municipaux, le financement est coordonné par la *LWUA* et le *DILG*. Dans les zones rurales, il existe environ 580 entités administratives locales de gestion de l'eau (*local water districts*), 1 000 sociétés locales de distribution d'eau et 500 associations d'approvisionnement en eau ; à l'échelon le plus bas, on recense environ 3 100 *Barangay Water Services Associations*, dont la plupart financent et gèrent des systèmes améliorés en développant des sources et en creusant des puits. Environ 200 coopératives d'eau et 900 entreprises privées fournissent également de l'eau⁽⁵⁷⁾.

Les transferts du gouvernement central

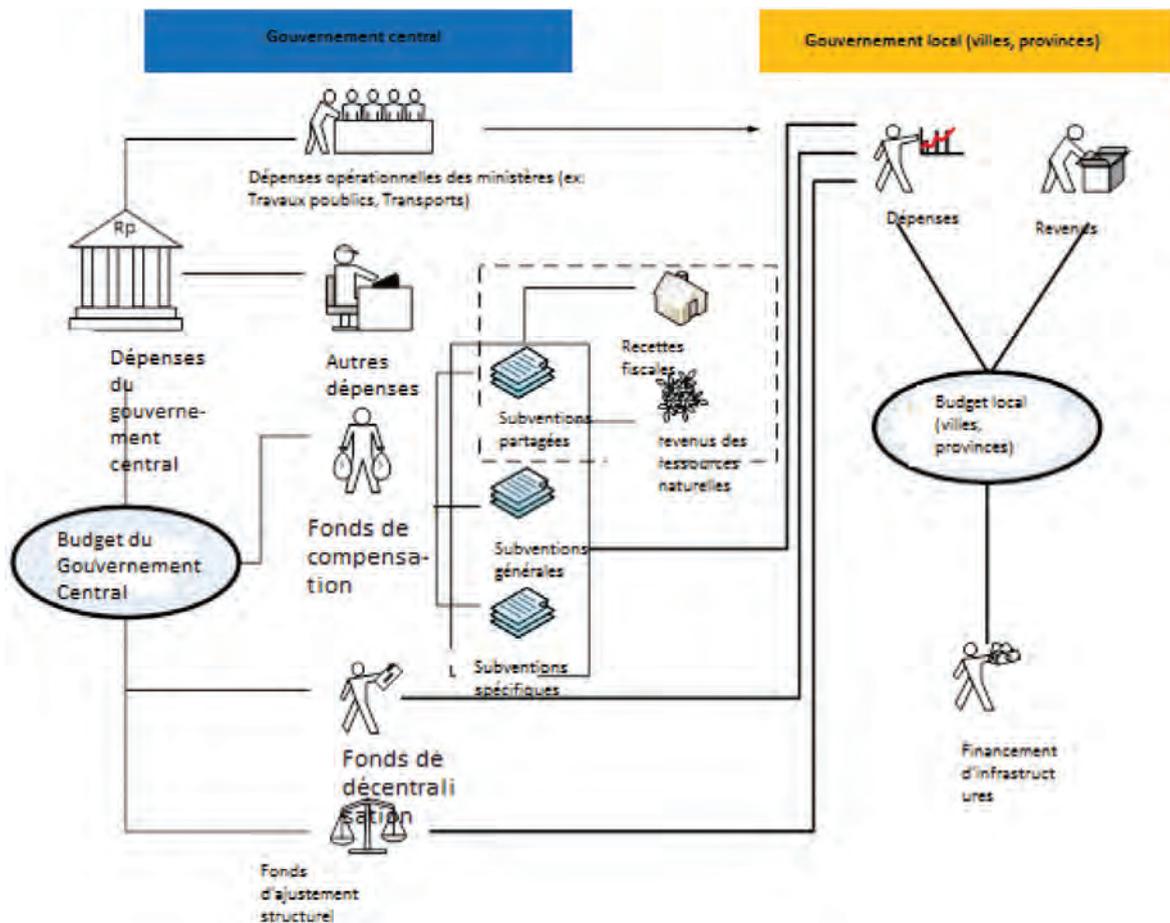
La plupart des collectivités locales d'Asie-Pacifique dépendent des transferts du gouvernement central pour financer les services publics. Ces transferts peuvent prendre la forme d'allocations basées sur des formules (comme dans le cas des Philippines et de la Malaisie où la taille de la population et les revenus annuels des collectivités locales sont utilisés comme base du calcul des allocations) de subventions ponctuelles pour projets spécifiques, ou de parts du gouvernement central pour des programmes de privatisation ou de PPP.

Comme le montre le graphique 5.5, les financements pour les projets de transport en Indonésie peuvent provenir du gouvernement central sous la forme de subventions directes des ministères, de fonds de péréquation, de subventions générales, de subventions spécifiques, du fonds pour la décentralisation ou du fond d'ajustement des infrastructures. Les financements peuvent aussi provenir des revenus des collectivités locales inclus dans les budgets des provinces, villes et « régences » (*kabupaten*).

(56) OCENAR (2012).

(57) OCENAR (2012).

GRAPHIQUE 5.5
Sources de financement pour les projets de transport en Indonésie



Source : cité dans SYABRI (2012).

Le ministère des Transports a estimé en 2008 que, pour atteindre l'objectif de 7 % de croissance de son PIB, l'Indonésie nécessite des investissements en infrastructures de transports à hauteur d'environ 145 milliards USD. Sur cette somme, environ 25 milliards USD (17 %) pourraient provenir des revenus du gouvernement national, et 30 milliards USD (21 %), de fonds nationaux. Ce calcul laisse environ 90 milliards USD (62 %) à apporter sous la forme de prêts étrangers et nationaux ou en faisant appel aux sources de revenus des collectivités locales⁽⁵⁸⁾.

Les revenus locaux pour financer les services publics

En général, les collectivités locales d'Asie-Pacifique rencontrent des difficultés pour financer leurs investissements en infrastructures à partir de sources locales de revenus. En effet, la plupart des collectivités locales ne sont pas autorisées à percevoir d'impôts sur le revenu ni d'impôts généraux sur les ventes. Seul un nombre restreint de collectivités locales (comme aux Philippines, par exemple) ont la capacité de percevoir les impôts

(58) SYABRI (2012).

fonciers, une source importante de revenus locaux dans de nombreux pays développés. Peu de villes d'Asie-Pacifique sont dans la situation de Makati, au Grand Manille, où 93,1 % du budget, s'élevant à 7,4 milliards de pesos (2011-2012), proviennent de sources locales, et seulement 6,9 % du gouvernement central. Même dans une ville relativement prospère comme Melbourne, en Australie, seuls 47,1 % des revenus de la ville proviennent de sources locales.

Le cas de Solapur, en Inde, est plus représentatif : seulement 1,5 % des revenus de 2011-2012 provenait de sources locales. Une partie importante des revenus de Solapur (environ 38,9 %) provenaient de l'*octroi*, un impôt traditionnellement prélevé par les communes indiennes sur les biens commerciaux arrivant sur leur territoire. Les élus locaux préféraient avoir recours à cet impôt car il ne pesait pas directement sur les résidents locaux et était facile à percevoir. Toutefois, l'*octroi* a été supprimé en 2000 et est désormais

seulement en vigueur dans l'État du Maharashtra.

Au Népal, l'*octroi* a également été supprimé mais, pour le remplacer, le gouvernement central donne aux collectivités locales des subventions au développement local (tableau 3.5 a). Les collectivités locales du Népal comprennent 58 communes et 3 915 comités de développement des villages (*village development committees – VDC*). Elles dépendent fortement des ressources du gouvernement central sous la forme de subventions directes émises par le gouvernement central et complétées par les subventions au développement local, des emprunts auprès de sources publiques et privées, des économies budgétaires des années précédentes et des revenus locaux émanant des impôts, des taxes d'autorisations (permis divers), des amendes et des redevances pour les entreprises locales. Les tableaux 5.5 a et 5.5 b montrent respectivement la distribution des revenus des communes et des comités de développement des villages.

TABLEAU 5.5 a

Sources de revenus de 58 communes au Népal (en pourcentage)

Exercice fiscal	Subventions du gouvernement central	Subventions au développement local	Emprunts	Divers	Solde de l'année précédente	Revenus locaux
2008-2009	37,2	28,4	0,4	4,9	6,5	22,6
2009-2010	37,7	15,5	1,3	4,7	21,8	18,9
2010-2011	46,7	17,8	1,0	6,4	7,9	20,2

TABLEAU 5.5 b

Sources de revenus de 3 915 comités de développement des villages au Népal (en pourcentage)

Exercice fiscal	Subventions du gouvernement central	Subventions des programmes pour le développement des gouvernements locaux et des communautés	Revenus locaux	Total
2008-2009	94,6	0,0	5,4	100,0
2009-2010	80,4	12,3	7,3	100,0
2010-2011	77,6	13,5	8,9	100,0

Source : LAMICHANE (2012).

Au Pakistan, les sources habituelles de revenus des collectivités locales sont les impôts locaux, les droits sur les permis et autorisations, les amendes, les taxes appliquées aux marchés de valeurs mobilières (qui sont généralement l'activité d'entreprises locales), et, en particulier, les

transferts des niveaux plus élevés de gouvernement (fédéral ou provincial). Comme le montre le graphique 5.6, le pourcentage des fonds reçus par ces transferts s'élevait à 91 % dans les circonscriptions de Chakwalet et de Peshawar. Dans la ville de Nowsherra, située dans la province

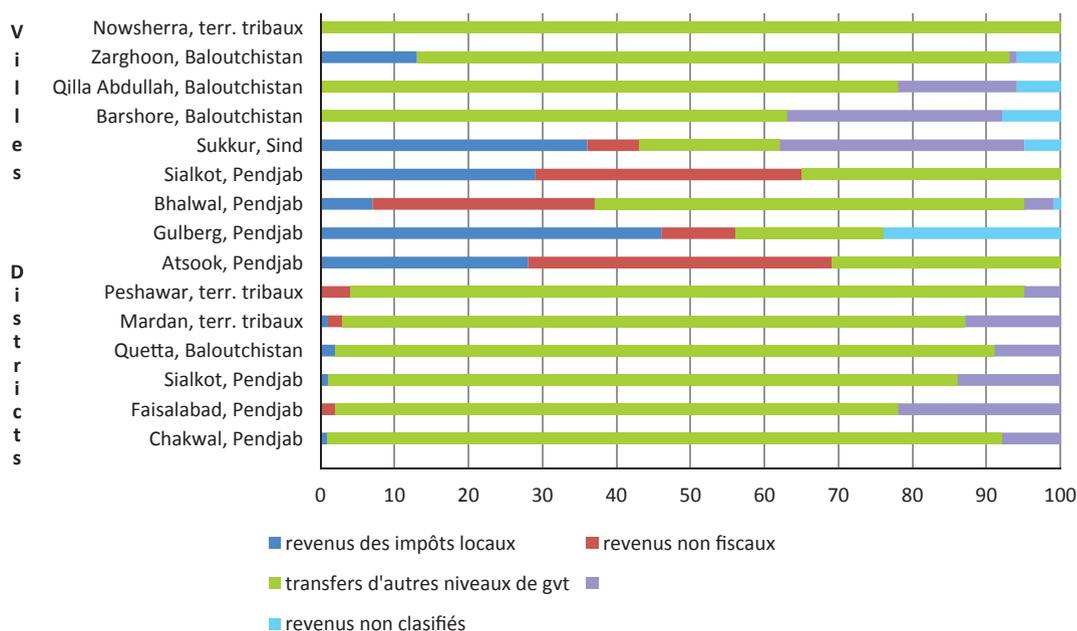
frontalière du Nord-Ouest, 100 % des revenus proviennent des transferts de la part du gouvernement de la province ou du gouvernement central⁽⁵⁹⁾.

De nombreux gouvernements locaux d'Asie-Pacifique peuvent à peine mobiliser des ressources locales pour répondre à leurs besoins opérationnels quotidiens. Il est donc encore plus difficile pour eux de trouver des ressources pour investir et améliorer les services publics. Certains pays font des efforts particuliers, comme en Inde, où le gouvernement central a mis en place la *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal*

Mission (JNNURM) pour compléter les ressources locales par des subventions visant à construire des infrastructures urbaines et à améliorer les services. Les entités urbaines locales doivent mener des réformes pour améliorer les systèmes comptables, pour garantir que les impôts soient prélevés sur des propriétés réelles et qu'au moins 90 % des impôts fonciers soient bien prélevés. Elles doivent aussi s'engager à financer à 100 % les coûts d'opération et de maintenance de l'approvisionnement en eau et des services de gestion des déchets solides en mettant en place des redevances⁽⁶⁰⁾.

GRAPHIQUE 5.6

Revenus locaux par sources dans une sélection de villes et de circonscriptions du Pakistan (en pourcentage)



Source : BAHL et CYAN (2009).

Les subventions de péréquation

Certains pays d'Asie-Pacifique ont adopté les subventions de péréquation pour résoudre le problème des disparités fiscales. Les gouvernements centraux de Chine, d'Indonésie, de Thaïlande et du Vietnam, par exemple, allouent des subventions aux collectivités locales en calculant leur population, les taux de pauvreté, la superficie

du territoire et les coûts des projets de construction. En Indonésie, les collectivités locales et régionales obtiennent 25 % de leurs revenus du gouvernement central, qui se répartissent à hauteur de 10 % alloués aux provinces et de 90 % versés aux collectivités locales, ce qui permet aux provinces de couvrir environ 50 % de leurs dépenses et aux collectivités locales, 70 % de leurs dépenses⁽⁶¹⁾.

(59) BAHL et CYAN (2009).

(60) MATHUR (2012).

(61) HOFMAN et CORDEIRO GUERRA (2005), pp. 67-83.

Les redevances

La plupart des autorités responsables des services publics tentent de prélever suffisamment de redevances auprès de leurs clients pour faire face aux coûts des investissements, des opérations et de la maintenance, mais cela s'avère en réalité difficile à réaliser. En Thaïlande, les collectivités locales prélèvent des taxes sur la collecte des ordures, les transports et d'autres équipements publics, mais il est difficile d'établir des taux appropriés et de collecter les fonds. Les collectivités locales des Philippines pratiquent plus de 30 types de redevances mais les recettes qu'elles en tirent ne représentent qu'une petite partie de leurs revenus. Les services comme l'adduction d'eau, l'électricité et les transports permettent en général de collecter davantage de fonds en raison du volume de la demande et de la volonté relative des clients à payer pour ce genre de services nécessaires. En ce qui concerne l'assainissement et la collecte des déchets solides et leur élimination, en revanche, générer des revenus est plus difficile, notamment dans les taudis où la capacité financière des résidents est limitée.

Quand les redevances ont de faibles rendements, les gouvernements locaux les utilisent souvent pour un usage plus efficace des services publics de base. En Inde, à Bangalore, les redevances d'assainissement sont prélevées sur les factures d'eau des ménages (généralement à un taux compris entre 15 et 20 %). Des redevances similaires sont pratiquées à Madras, à Hyderabad et à Delhi. Dans certaines villes, il existe des redevances mensuelles sur chacune des toilettes existantes dans les logements des particuliers. Certaines collectivités locales imposent un paiement unique au moment de la connexion à un système d'assainissement. D'autres ajoutent une redevance d'assainissement à la valeur annuelle de la taxe foncière, comme c'est le cas à Allahabad et à Lucknow⁽⁶²⁾, toujours en Inde.

Le foncier comme ressource du développement

La « monétisation » de la valeur des terrains publics est une source de financements locaux de plus en plus répandue en Asie-Pacifique. En Chine, cette pratique est même devenue la principale source de financement pour les projets liés aux services publics, et ce pour de nombreuses collectivités locales. L'article 18 de la loi sur la propriété (1994) spécifie que toutes les taxes payées par les promoteurs lorsqu'ils obtiennent le droit d'utiliser un terrain sont reversées au Trésor public et affectées au financement des infrastructures urbaines et aux plans d'aménagement du territoire. En 2004, une révision de la loi a permis d'allouer 30 % de ces taxes foncières au ministère des Finances et 70 % aux autorités locales concernées. La loi veille au règlement de toutes les taxes foncières et approuve le développement des surfaces de terrain qui permettent aux autorités locales de gérer cette ressource de façon rationnelle⁽⁶³⁾.

À Suzhou, en Chine, le foncier a été utilisé par le gouvernement local pour financer en partie une centrale d'incinération des déchets solides et une centrale électrique, construites en 2004 par le biais d'un programme de « construction-exploitation-transfert » (*Build-Operate-Transfer – BOT*) avec *China Everbright International Ltd.*, de Hong Kong⁽⁶⁴⁾. En Inde, les collectivités locales peuvent générer des revenus à partir du développement de ce qu'on appelle les terrains *gunthewari*, c'est-à-dire des parcelles de terrains qui ne sont pas encore opérationnelles parce qu'elles n'ont pas d'accès routier ou n'ont pas les équipements de première nécessité comme l'eau et l'assainissement. Pour transformer ces parcelles, les bureaux de planification des villes préparent des plans officiels, approuvés par les villes et les conseils municipaux, et les redevances tirées du changement de statut de ces terres sont versées aux gouvernements locaux. En règle générale, les gouvernements comme les *grampanchayat*

(62) MATHUR (2012).

(63) LAQUIAN (2012).

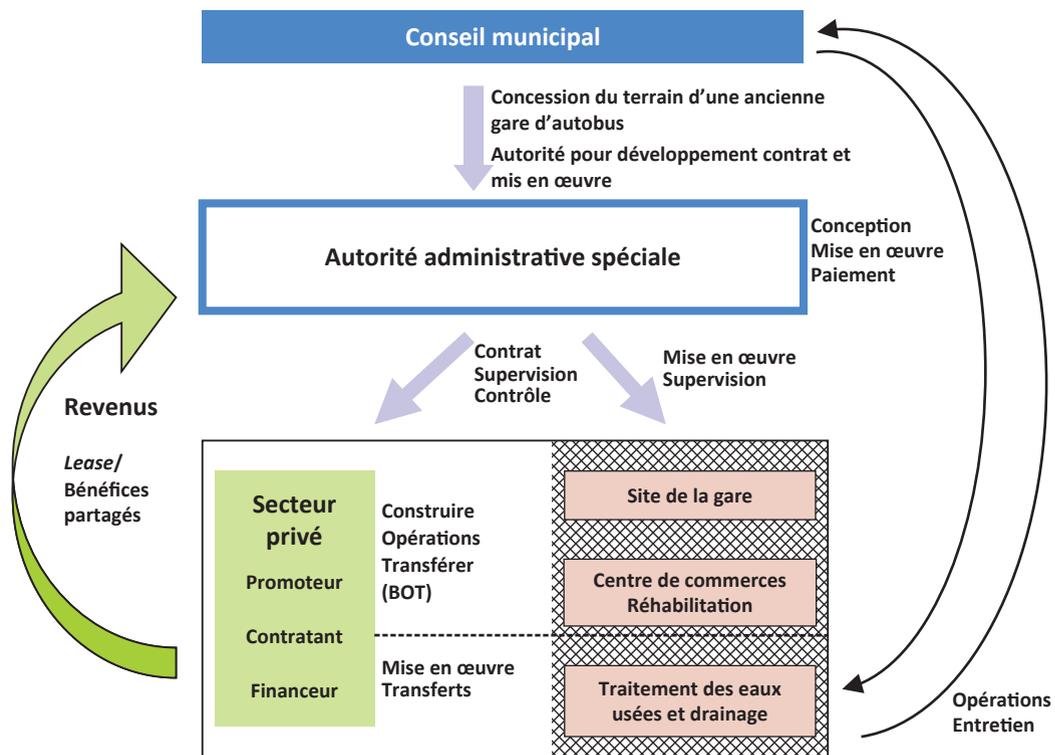
(64) BASD (2008b).

ne sont pas autorisés à modifier le statut des parcelles *gunthewari* mais le font néanmoins pour toucher des revenus supplémentaires. Les promoteurs privés (mais pas les banques connues) accordent également des prêts aux particuliers qui souhaitent développer des parcelles *gunthewari* (parfois

jusqu'à 85 % de l'évaluation totale), ce qui facilite le développement de ces terrains et fait croître les revenus locaux⁽⁶⁵⁾.

La ville de Banda Aceh, en Indonésie, a mis en place une méthode innovante d'utilisation des terrains publics afin de financer les services urbains (voy. graphique 5.7).

GRAPHIQUE 5.7
Schéma d'aménagement du territoire à Banda Aceh (Indonésie)



Source : adaptation de *Cities Development Initiative* (2012).

Après le tsunami dévastateur de 2004, la ville de Fukushima avait besoin de financer une centrale de traitement des eaux usées et de réparer les routes urbaines. Un ancien terminal de bus appartenant à la ville a été loué à des promoteurs privés qui l'ont utilisé à des fins commerciales et de logement, utilisant des approches *BOT*. Les revenus tirés de cette location ont été alloués aux projets de réparation des routes et pour la centrale de traitement des eaux⁽⁶⁶⁾.

Les emprunts sur le marché intérieur et à l'étranger

Pour les gouvernements locaux, l'idéal est de parvenir à des programmes fiscalement viables et qui permettent de couvrir les dépenses liées aux services publics à partir de leurs propres revenus, ce qui représente une difficulté considérable. La plupart des collectivités locales d'Asie-Pacifique financent certains projets par des emprunts sur le marché intérieur et à l'étranger. Leurs capacités à emprunter est toutefois limitée par des règles très

(65) MATHUR (2012).

(66) CITIES DEVELOPMENT INITIATIVE (2012).

strictes imposées par les gouvernements centraux.

Aux Philippines, les gouvernements locaux peuvent emprunter sur le marché intérieur et à l'étranger. Pour les prêts accordés par des institutions financières du gouvernement (en général à des taux peu élevés), les collectivités émettent des obligations garanties par la *Local Government Unit Guarantee Corporation (LGUGC)* et approuvées par la Banque centrale des Philippines et la *Securities Exchange Commission*, une entité spéciale du gouvernement chargée de réguler ces questions. Pour avoir accès à des prêts qui financent les infrastructures de base et les projets liés aux services, les collectivités locales doivent préparer un plan de développement local et un programme d'investissement public, approuvés par les organes législatifs locaux et par le gouvernement central. Les prêts provenant de l'étranger, particulièrement d'institutions comme la Banque mondiale ou la Banque asiatique de développement, requièrent une garantie nationale de la part du gouvernement central et sont strictement supervisés par le ministère des Finances⁽⁶⁷⁾.

Les collectivités locales du Cambodge ne sont pas autorisées à emprunter pour financer les projets des services publics

sans l'approbation explicite du gouvernement central. Le suivi général est géré par le Trésor public et le département budgétaire du ministère des Finances. La rapide croissance de la capitale, Phnom Penh, nécessitait cependant l'établissement d'un système efficace d'approvisionnement en eau, ce qui a été apporté par la *Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA)*, décrite ci-dessus. La *PPWSA* a reçu des subventions et des prêts de la part du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), de la Banque mondiale, de la BASD et des gouvernements français et japonais. Forte de ces ressources, la *PPWSA* a pu mettre au point l'un des systèmes d'approvisionnement en eau les plus efficaces d'Asie-Pacifique. Les prêts sont remboursés sur le long terme en utilisant les redevances, un processus grandement facilité par le fait que la *PPWSA* parvient à collecter ses redevances à hauteur de 99 %⁽⁶⁸⁾.

Les entreprises étatisées établies par les pouvoirs locaux en Chine sont autorisées à emprunter auprès des institutions financières internationales. Toutefois, le gouvernement se montre prudent vis-à-vis des prêts dans la mesure où ils impliquent des conversions de monnaies étrangères et sélectionne les projets qui recevront un appui (voy. encadré 5.6).

Encadré 5.6 – Projet de traitement des eaux à Chongqing (Chine).

Chongqing est une métropole en plein essor située à la confluence des fleuves Yangtzi Jiang et Jialing dans le centre de la Chine. En 1990, le système de traitement des eaux usées de la ville rejetait les eaux sales dans les deux fleuves, menaçant la qualité de l'eau. Les déchets solides étaient stockés dans des décharges insalubres. L'ouverture du barrage des Trois-Gorges, à environ 600 km en aval de la ville, a aggravé la situation en réduisant la capacité d'évacuation du Yangtzi. Pour remédier à ces problèmes, la ville de Chongqing a projeté de construire 21 centrales de traitement des eaux tout au long des deux fleuves. Ces centrales, toutefois, risquaient de réquisitionner des terrains valables, d'émettre des gaz malodorants et de dégrader la qualité de vie des résidents avoisinants.

(67) GOOPTU (2005), pp. 53-65.

(68) KIMUNN (2012).

Contactée par le gouvernement chinois, la Banque mondiale a proposé un projet visant à modifier le plan d'aménagement de la ville. Ce plan prévoyait de relier le système des eaux usées à deux grandes centrales de traitement des eaux, à 15 km en aval du centre-ville, et de traiter les eaux avant de les rejeter dans les fleuves. Le financement du projet nécessitait des subventions des gouvernements japonais et italien pour avoir accès au conseil technique et à l'assistance, un prêt de la BIRD, l'entité de la Banque mondiale chargée des prêts, et des financements complémentaires de la part du gouvernement chinois et des autorités locales chinoises. Une fois le projet lancé, le gouvernement central chinois a apporté 70 millions USD supplémentaires pour financer des projets pour les routes, l'approvisionnement en eau et le contrôle des crues dans huit petits comtés avoisinants. À leur tour, ces projets ont servi de pilotes pour le projet d'amélioration des infrastructures dans les petites villes de Chongqing, qui ont finalement reçu un prêt de 180 millions USD de la part de la BIRD en 2007.

Le projet de Chongqing a ainsi transformé les installations en eau et en traitement des eaux en corporations viables financièrement, et en réformant la stratégie des tarifs appliqués. L'augmentation de ces tarifs a rendu les installations plus durables et a généré des ressources allouées à l'exploitation, à la maintenance et aux investissements. Les entreprises de service public ont également amélioré leurs normes de gestion et ont pu apporter une formation technique pour l'exploitation de décharges et de centrales de traitement des eaux plus modernes. La plus grande réalisation a été l'amélioration de la qualité de l'eau dans les fleuves Yangtzi et Jialing. Le suivi des données, opéré par le Bureau de protection environnementale de la ville, indiquait en 2006 que 90 % de l'eau des deux fleuves correspondaient à la classe II des normes appliquées à l'eau potable (sur une échelle de I à V) et que 100 % de l'eau posttraitement correspondait aux normes de classe III en matière de sûreté.

Source : BANQUE MONDIALE (2007).

Le financement des projets de PPP

Depuis quelques décennies, de nombreux gouvernements locaux d'Asie-Pacifique ont financé leurs projets de services publics par le biais de partenariats public-privé. Le premier projet de PPP en Chine, lancé en 1992 à Tanzhou, consistait en un contrat de concession sur trente ans pour approvisionner les résidents en eau. Ce contrat a été signé par les autorités de Tanzhou, la Lyonnaise des Eaux (désormais Suez Environnement) et *New World*, un conglomérat basé à Hong Kong. Depuis lors, les projets de PPP se sont rapidement développés en Chine⁽⁶⁹⁾. Ils ont principalement répondu à trois approches différentes. Dans la première approche, une collectivité locale est désignée comme autorité organisatrice, que ce soit une petite ville comme Tanzhou (70 000 hab.), une ville de taille moyenne comme Changzhou (4 millions d'hab.) ou

une grande ville comme Shanghai (28 millions d'hab.). Ceci permet de clarifier quel est le principal responsable du projet, de spécifier les obligations financières et les engagements de l'entité locale, et d'indiquer les lignes de compétence pour gérer l'entreprise.

Dans la deuxième approche, le projet de PPP peut inclure une privatisation partielle avec, par exemple, 50 % du capital social vendu à un partenaire privé. Généralement, la collectivité locale apporte un financement initial (environ 30 % de transferts de capitaux et 70 % d'emprunts bancaires). Souvent, les ressources provenant des collectivités locales comprennent la valeur monétaire des terrains publics. Ces contributions financières libellées en monnaie locale (*renminbi*) sont très importantes car leur valeur n'est pas soumise aux fluctuations des taux de change, ce qui représente

(69) LORRAIN (2012), pp. 308-322.

un grand risque pour les projets financés à l'étranger. La plupart des projets de PPP en Chine suivent cependant une troisième approche selon laquelle les partenaires sont à la fois actionnaires et cogérants d'une entreprise commune. Dans la majorité des cas, les projets font appel au personnel local tandis qu'un partenaire étranger apporte une expertise technique, financière et de gestion de haut niveau. Les relations de travail entre les partenaires sont formalisées par des contrats stipulant les rôles et compétences respectifs.

La Nouvelle-Zélande, quant à elle, a appliqué des modèles permettant de réaliser de plus grandes économies d'échelle pour les réseaux de traitement des eaux usées. Wellington a créé une organisation contrôlée par le conseil municipal pour gérer non seulement son réseau mais aussi celui de trois villes voisines. Wellington et Hutt ont ainsi investi dans des projets de PPP en utilisant l'approche « conception-construction-exploitation » (*Design-Build-Operate – DBO*). Lorsque plusieurs gouvernements locaux ont fait face à des difficultés dans leurs projets de PPP, le gouvernement a réduit leur usage. Mais cette politique a été abrogée en 2010 et de nombreuses collectivités locales ont depuis lors relancé des projets de PPP⁽⁷⁰⁾.

La région Sud de l'Australie a utilisé un « contrat d'alliance » pour financer et gérer un projet d'approvisionnement en eau et de gestion des déchets à hauteur de 1,1 milliard USD. Le contrat a été signé avec Suez Environnement et sa filiale australienne, Degremont, ainsi qu'avec *Transfield Services*, une entreprise locale. Les parts du capital ont été distribuées à hauteur de 25 % pour Suez, de 25 % pour Degremont et de 50 % pour *Transfield*. Le projet comprenait la construction, la réalisation et la maintenance de 6 centrales de traitement de l'eau, de 6 centrales de traitement des eaux usées et de 16 000 km de réseau et de systèmes de réutilisation de l'eau desservant 1,1 million de personnes⁽⁷¹⁾.

Le succès rencontré par les PPP en Australie, en Chine, aux Philippines, en

Nouvelle-Zélande et dans d'autres pays ne signifie pas pour tant que de tels projets fonctionnent toujours sans difficulté. Parmi les problèmes qui se posent, on peut citer les exemples suivants :

- certains projets de PPP sont surdimensionnés car les partenaires privés utilisent souvent des technologies de pointe qui peuvent être plus chères ;
- de nombreux projets sont développés en une seule étape, ce qui accroît les coûts ;
- les collectivités locales trouvent souvent qu'il est difficile de gérer des projets une fois les partenaires privés intégrés car les programmes de développement institutionnel et de ressources humaines ne sont pas inclus dans les plans ;
- les bénéfices tirés des projets de PPP tendent à être inéquitablement distribués parmi la population de la ville, et les catégories plus pauvres se voient souvent refuser l'accès à ces services en raison de leurs capacités limitées de paiement.

Certains projets de PPP d'Asie-Pacifique ont été confrontés à des problèmes spécifiques. En Thaïlande, le projet de transport collectif du Grand Bangkok a généré des dépassements de coûts massifs en raison d'un manque de coordination entre les agences concurrentes. L'*Expressway* et la *Rapid Transit Authority* ont signé un contrat de concession avec *Bangkok Expressway Co. Ltd. (BECL)* en 1988 tandis que le *Department of Highways* signait un contrat de concession avec *Don Muang Tollway Co. Ltd.* en 1989. Ces contrats fragmentés ont généré confusion et inefficacité. En 1996, la compagnie s'est trouvée dans l'incapacité de respecter ses obligations de trésorerie car les recettes ont été moindres que prévues⁽⁷²⁾.

Un problème majeur se pose dans le cas de PPP soutenus par des compagnies étrangères : ils nécessitent souvent des prêts libellés dans des monnaies étrangères, qui fluctuent selon les conditions financières internationales. Cela a d'ailleurs posé

(70) REID (2012).

(71) MOEGE (2012).

(72) MAROME (2012).

un sérieux problème aux projets de PPP concernant l'eau au Grand Manille. Quand le contrat a été signé, le taux de change était de 26,30 pesos philippins pour 1 USD mais, quand la crise mondiale a éclaté en 1997, le taux a drastiquement chuté et la dette extérieure du concessionnaire philippin a été doublée, le forçant à remettre le projet au gouvernement en mars 2011 lorsqu'il s'est retrouvé à court de fonds⁽⁷³⁾.

5.5 Défis actuels et à venir

Bien que de nombreuses collectivités locales d'Asie-Pacifique aient assez bien réussi à répondre aux demandes de leur population en matière de services publics, certaines nouvelles données ou tendances posent de sérieux problèmes :

Évolutions démographiques

Alors que la croissance de la population ralentit en Asie-Pacifique, l'augmentation constante de la population urbaine et, avec elle, la forte demande en prestations de service améliorées continuent de poser problème aux gouvernements urbains, qui sont parfois submergés. Il n'est pas prévu que la région atteigne un « point critique » en matière d'urbanisation avant 2026, mais, entre 2013 et 2020, environ 411 millions de personnes (soit environ 60 % de la croissance de la population urbaine mondiale) viendront s'ajouter à la population urbaine de la région. Le ralentissement du taux de naissances entraînera une augmentation du nombre de personnes âgées qui nécessiteront des services spécifiques, à un moment où la main-d'œuvre active sera, au contraire, en déclin. Cette évolution démographique est déjà particulièrement visible au Japon et en Corée du Sud, qui pourraient se retrouver d'ici peu avec des taux de croissance démographique négatifs. C'est aussi une tendance apparente en Chine, où les mesures de contrôle des naissances ont contribué à faire augmenter la proportion de personnes âgées.

Ce changement se notera particulièrement dans les zones urbaines où les demandes en services essentiels augmenteront probablement au moment où la part de la population active se réduira.

Dans la majorité des cas, la croissance urbaine de la région affectera les villes de petite et moyenne taille. Mais, dans le même temps, certaines zones métropolitaines deviendront des mégavilles avec des populations dépassant les 20 millions d'habitants. Certaines de ces villes sont anciennes avec des centres urbains délabrés, et où les services publics de base doivent être améliorés. Certaines ont d'importantes structures culturelles qui sont en risque de destruction à cause de cette course pour devenir une ville de « classe mondiale ». L'expansion urbaine engloutira les terres agricoles, réduisant ainsi les denrées alimentaires et faisant peser davantage de pression sur les services urbains comme le transport, l'eau, l'assainissement et l'élimination des déchets solides.

Coûts énergétiques

Apporter les services publics aux zones urbaines nécessitera un approvisionnement énergétique massif. De nombreux pays d'Asie-Pacifique sont dépendants des énergies fossiles dont la majorité doivent être importées et requièrent des opérations de change. Les efforts pour développer des sources d'énergie alternatives sont freinés par des coûts qui restent élevés. L'électricité produite par panneaux solaires sur des réseaux locaux peu étendus coûte 51 cents par kWh alors que l'électricité générée par les centrales alimentées au charbon coûte 4 cents par kWh. L'utilisation de l'énergie nucléaire pour la production électrique reste incertaine en raison de la peur des accidents, surtout depuis celui de Fukushima. Alors que des progrès ont été réalisés en Chine dans l'utilisation de l'énergie solaire, la production de panneaux solaires a été inversement affectée lorsque les États-Unis et l'Europe ont accusé la Chine de pratiques commerciales déloyales.

(73) LAQUIAN et ARGO (2007).

Crise économique mondiale

L'influence de la mondialisation n'a pas épargné l'Asie-Pacifique, et certains pays, particulièrement ceux ayant des économies d'exportation, sont plus facilement affectés par les crises économiques. Les économies de la Chine, de l'Inde, du Japon, de la Corée du Sud ou d'autres encore ont été sérieusement touchées par la dernière crise en date qui a commencé en 2008. Les pays craignant les dépenses indépendantes des collectivités locales sont à même de recentraliser les compétences dans un contexte de crise économique. Cette tendance affaiblit à son tour la capacité des autorités locales à fournir des services de façon adéquate.

Problèmes liés à l'environnement, aux catastrophes et au changement climatique

La prestation des services publics de base en Asie-Pacifique sera fortement touchée par les problèmes environnementaux causés ou exacerbés par le changement climatique, notamment l'augmentation du niveau des mers (et les fortes tempêtes) et l'augmentation de la fréquence et/ou de l'intensité d'événements destructeurs liés au climat (événements extrêmes). De plus, un certain nombre de pays d'Asie-Pacifique sont situés sur ce qu'on appelle la « ceinture de feu », fréquemment touchée par des éruptions volcaniques, des tremblements de terre et des tsunamis. Des petits pays situés sur des îles du Pacifique voient déjà leur territoire diminuer de façon significative à cause de l'augmentation du niveau des mers. Au moins 38 % des villes portuaires du monde sont situées en Asie-Pacifique et la plupart d'entre elles devront se préparer pour faire face à des situations d'urgence. Le changement climatique peut également perturber les conditions météorologiques de la région et avoir des effets dévastateurs sur les ressources en eau et la production agricole. Ces situations entraîneront des conséquences particulièrement graves dans les zones urbaines densément peuplées et disposant d'infrastructures peu développées.

Inégalités économiques et sociales

Les inégalités se creusent entre les différents groupes de population ainsi qu'entre les zones géographiques en plein essor et celles qui accusent des retards. Les quelque 550 millions de personnes qui vivent dans des taudis sont la preuve flagrante de ces inégalités. Dans de nombreuses villes, les catégories riches ont accès à des services et à des installations modernes dans des communautés « fermées », tandis que les catégories pauvres n'ont qu'un accès inadéquat à des services couvrant des besoins essentiels. La persistance de cette division urbaine établit des conditions propres à entraîner des soulèvements sociaux, voire des troubles violents. L'énergie et la créativité des catégories urbaines pauvres ont été soutenues par des ONG et d'autres groupes de la société civile afin d'aider ces personnes à utiliser des mesures d'auto-assistance pour avoir accès aux services urbains essentiels. Toutefois, des études de cas ont démontré que, même si ces projets peuvent aboutir à des résultats significatifs, ils restent difficiles à atteindre et à maintenir. Il faut intensifier les efforts pour rendre ces activités durables et les intégrer aux services et aux programmes municipaux officiels.

Affirmation des espoirs naissants

La croissance économique et l'urbanisation en Asie-Pacifique sont accompagnées par une véritable affirmation d'espoirs naissants, à son tour renforcée par l'explosion des technologies de l'information. Les téléphones portables et autres moyens de communication se sont implantés même dans les régions les moins accessibles, comme le montrent les chiffres de la télédensité (nombre d'utilisateurs de téléphones sur 100 personnes) : 74 en Chine et 70,8 en Inde. Alors que de plus en plus de personnes aspirent aux modes de vie des pays technologiquement avancés, leurs demandes pour accéder à davantage de commodités et de services vont s'accroître. Les futurs défis se profilent clairement si l'on imagine qu'un jour chaque personne de la région s'alimentera comme en Amérique du Nord ou en Europe, que les latrines à fosses seront remplacées par des toilettes avec des

chasses d'eau, que chaque four alimenté par du bois ou du fumier sera remplacé par un four électrique ou un four micro-ondes, et que chaque vélo ou pousse-pousse sera remplacé par une Toyota Land Cruiser ou

un Range Rover. Il est très clair que, pour répondre à de tels espoirs, il faudrait ajouter au monde actuel des ressources équivalentes à trois planètes Terre.

Encadré 5.7 – Le défi posé par l'infrastructure urbaine en Asie.

Les lacunes de l'infrastructure urbaine entravent le développement dans de nombreux pays à revenu faible ou moyen, notamment parce que cette situation nuit à la compétitivité et à la durabilité sociale et environnementale des villes d'Asie. À titre d'exemple, 20 % du potentiel de croissance économique de l'Inde ne sont pas réalisés à cause des déficiences en infrastructures urbaines qui affectent l'ensemble du pays.

Pour répondre au rythme de l'urbanisation et aux pressions qui pèsent sur les infrastructures urbaines, notamment en raison des migrations et du développement d'installations informelles, les approches progressives du développement des infrastructures ne sont plus adaptées. Comme mentionné ci-dessus, la BASD estime que les besoins annuels en infrastructures nouvelles – et pour remplacer ou améliorer celles déjà existantes – dans les pays membres en développement s'élèveront à environ 100 milliards USD par an sur les deux prochaines décennies. Actuellement, seuls 40 milliards USD par an sont investis dans les infrastructures urbaines. En plus de cette lacune quantitative d'environ 60 milliards USD par an, la qualité et l'approche de ces investissements doivent également être améliorés dans de nombreux pays membres.

Ces lacunes quantitatives et qualitatives dans le développement des infrastructures urbaines sont principalement dues à l'incapacité des entités nationales et locales compétentes en la matière d'avoir accès à des sources de financement. Cette situation s'explique en grande partie par un manque de projets d'infrastructures urbaines bien conçus, attractifs pour des investisseurs publics et privés, et est exacerbée par un manque de communication entre les chefs de projet en infrastructures (particulièrement des collectivités locales) et les institutions financières. Il existe un manque de connaissances sur les opportunités de financements et d'investissements à l'échelle urbaine.

Il est donc impératif que les villes puissent démontrer clairement la viabilité financière, environnementale et sociale de leurs projets d'infrastructures, particulièrement auprès du secteur privé. Les études de faisabilité doivent être réorientées vers les investisseurs du secteur privé et doivent être plus simples et plus concises afin d'évaluer en détail les risques d'investissement au niveau financier et institutionnel.

Source : contribution de Cities Development Initiative for Asia (2013).

5.6 Conclusion et recommandations

Conclusion

Cadres institutionnels et juridiques

Dans la plupart des pays d'Asie-Pacifique, les gouvernements centraux jouent un rôle prépondérant dans la prestation des services publics. Ce sont eux qui établissent les politiques et les normes, fournissent

la plupart des ressources financières et contrôlent largement l'accès aux sources du crédit national et étranger. Mais les collectivités locales sont plus proches des citoyens et généralement plus impliquées, plus réceptives et plus responsables face à la population. Il faudrait donc introduire des réformes de gouvernance pour inclure une législation modifiant les cadres institutionnels et juridiques qui structurent les relations gouvernement central-gouvernements locaux. Il faudrait tout particulièrement réviser les lois qui limitent les compétences des autorités locales et

les adapter à la réalité actuelle. Les gouvernements locaux ont besoin de lois leur permettant de prélever des impôts, de réaliser des emprunts nationaux et étrangers, et de gérer les installations de services publics. Les compétences en matière de gouvernance et de gestion des responsables locaux doivent être développées et renforcées, notamment par le biais de programmes d'éducation et de formation centrés sur la gestion des services publics.

Principe de subsidiarité

La coordination des actions entre les différents échelons de gouvernement doit être fondée sur le principe de subsidiarité, particulièrement en ce qui concerne le choix des systèmes de gestion des services publics. *Toutefois, la subsidiarité suppose que les collectivités locales aient accès aux ressources financières, managériales et technico-professionnelles adéquates pour leur permettre de fournir ces services publics.* Les collectivités locales doivent se voir confier les compétences qui leur permettront d'obtenir des ressources locales pour respecter le principe selon lequel l'autorité va de pair avec la responsabilité et la disponibilité des ressources.

Planification générale du développement

Dans nombre de pays d'Asie-Pacifique, la fragmentation des institutions de gouvernance contribue à l'inefficacité des services publics. *Certaines approches innovantes de planification révèlent qu'il est possible d'obtenir des résultats positifs grâce à des programmes conjoints qui forment et adoptent une planification sur une zone dans son ensemble (comme, par exemple, les zones de bassins fluviaux).* Ces approches bénéficieraient aux services d'adduction d'eau et d'assainissement, aux réseaux de transport et à l'élimination des déchets solides par le biais de décharges consciencieusement gérées et par le biais de l'incinération et de systèmes de récupération de l'énergie.

Autorités à vocation spécifique

Ces autorités se révèlent efficaces pour la fourniture des services publics de base et

doivent être encouragées en Asie-Pacifique. Avec leur statut autonome, elles évitent les problèmes tels que la bureaucratisation, la fragmentation, le sureffectif et les interférences politiques. Quand elles sont établies en tant qu'instruments à objectif spécifique dans le cadre d'un PPP, elles deviennent des mécanismes efficaces pour la gestion des services publics.

Financement des services publics

De nombreuses collectivités locales qui manquent des sources de revenus nécessaires pour faire face aux dépenses normales d'exploitation et aux investissements des grandes infrastructures peuvent adopter des mesures qui leur permettent de répondre à la demande des services publics. Par exemple, elles peuvent coordonner les règles fiscales pour parvenir à des accords mutuels sur l'évaluation des propriétés et sur l'application de taux communs afin d'éviter de se concurrencer entre elles lorsqu'elles souhaitent attirer des investisseurs. Elles peuvent mettre en place des modèles de prélèvement d'impôts conjoints pour être plus efficaces et mettre en commun leurs ressources pour augmenter leurs notations de crédit et leur permettre ainsi de réaliser des emprunts en vue de financer de plus grands projets d'infrastructures. Elles peuvent aussi évaluer la valeur des territoires publics et les mettre en vente dans le but de financer les services publics de base.

Changement des modèles de gestion

Dans de nombreux pays d'Asie-Pacifique, le principal défi auquel sont confrontées les collectivités locales est de trouver la façon de fournir les services publics de base, avec à leur disposition des départements ou des unités qui fonctionnent de manière traditionnelle. Dans les pays de la région plus avancés technologiquement, comme le Japon, la Corée du Sud, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, *les collectivités locales commencent à s'éloigner du rôle de « fournisseurs de services » pour devenir « acheteurs de services ».* Dans ces pays, d'autres options sont en effet disponibles en matière de prestation de services : les entreprises privées, les installations publiques, les consortiums de fournisseurs nationaux et

internationaux. Les gouvernements locaux développent ainsi de nouvelles approches et de nouvelles compétences, comme l'analyse coût-bénéfice, l'analyse de rentabilité, l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux, et ce afin de travailler plus efficacement avec les fournisseurs. Certaines villes, après une longue expérience avec les fournisseurs privés, ont atteint un tel niveau qu'elles considèrent désormais la « remunicipalisation » de certains services publics.

Participation des citoyens et responsabilité (accountability)

La prestation des services publics doit s'efforcer de répondre aux besoins des groupes pauvres et marginalisés. La participation active de tous les segments de la société est un élément clé de la prestation de service. Dans de nombreux pays, les consultations citoyennes se sont avérées utiles dans la mesure où elles permettent de partager les contributions pendant la formulation des programmes et où elles récoltent les informations dont le public fait part quant aux performances desdits services. Il faut encourager l'établissement de centres de services « à guichet unique » où seraient regroupées les informations provenant des utilisateurs, les plaintes et les suggestions. L'expérience de la région Asie-Pacifique prouve également que les efforts des ONG et des organisations communautaires doivent être intégrés aux systèmes municipaux pour atteindre plus facilement les communautés pauvres.

Recommandations par secteurs

Eau et traitement des eaux usées

- La région Asie-Pacifique nécessite des systèmes d'eau intégrés, fondés sur une véritable compréhension du « cycle naturel de l'eau » qui illustre la nature holistique de l'approvisionnement en eau, et notamment dans les bassins fluviaux et autres zones écologiques.
- Il faut accorder plus d'attention aux mesures réglementaires comme l'établissement de tarifs adéquats, de

compteurs, de méthodes efficaces pour relever les compteurs, ainsi que des façons de réduire le taux de consommation d'eau non génératrice de revenus.

- Les innovations technologiques doivent être utilisées par les compagnies d'eau locales afin d'améliorer leur efficacité (des compteurs précis et fiables, des machines de détection des fuites, de la technologie GIS pour identifier les problèmes liés à l'eau).
- Les gouvernements locaux doivent étudier les avantages et les inconvénients des projets d'approvisionnement en eau à petite échelle en comparaison de l'utilisation de réseaux d'eau et de traitement des eaux usées à l'échelle des métropoles, particulièrement pour les villes de petite et moyenne taille qui manquent de ressources financières et managériales pour gérer des projets aussi vastes.

Assainissement

- Certains gouvernements locaux de la région fournissent les services d'assainissement indépendamment des systèmes d'eau. Une meilleure compréhension des avantages et des inconvénients de cette approche devrait permettre d'améliorer l'élaboration et la gestion de programmes d'assainissement intégrés.
- Les données concernant « l'amélioration de l'assainissement » dans les rapports nationaux (généralement fondés sur les enquêtes sur la démographie et la santé) regroupent de nombreuses formes de toilettes, incluant des systèmes qui ne sont pas appropriés pour la plupart des milieux urbains. Il faut remédier à cela en apportant des données plus précises, données que les collectivités locales peuvent fournir puisqu'elles connaissent généralement la situation de près.
- Les personnes vivant dans des taudis fournissent souvent des efforts d'auto-assistance pour mettre en place des toilettes publiques et d'autres installations sanitaires. Ces efforts doivent être reconnus et, dans la mesure du possible, intégrés dans les programmes municipaux officiels.

- Le secteur privé joue un rôle important dans les services d'assainissement de nombreuses villes, par exemple, dans l'installation, le vidage et la maintenance des fosses septiques. Les collectivités locales doivent adopter des politiques et des procédures claires pour ces fournisseurs et les intégrer dans les programmes gouvernementaux pour l'assainissement.

Transport

- Les contributions du secteur privé aux services de transport doivent s'aligner sur les fonctions assumées par les collectivités locales, tout particulièrement quand il s'agit d'établir les trajets des transports publics, de réguler la circulation, de garantir la sécurité, etc.
- Les gouvernements locaux doivent avoir accès aux ressources financières et techniques pour construire des systèmes de transports plus innovants (comme des systèmes ferroviaires ou des systèmes de bus à circulation rapide). Une tarification équitable doit rendre ces systèmes accessibles aux personnes à faibles revenus.
- De nombreuses villes continuent de dépendre de modes de transport semi-collectifs, comme les tricycles à pédales, les véhicules motorisés à trois roues, etc., qui répondent souvent aux besoins en mobilité des personnes à faibles revenus mais, en contrepartie, polluent davantage et aggravent les encombrements des routes et le taux d'accidents. Dans la mesure du possible, ces modes de transport semi-collectifs doivent être intégrés à un système de transport holistique – par exemple, pour connecter aux gares des systèmes de transit urbain ferroviaire.
- Des systèmes doivent être développés pour réduire les impacts environnementaux de systèmes de transports basés sur l'utilisation des voitures privées, des motos et autres véhicules personnels, par exemple, une « tarification de la congestion » qui appliquerait un tarif aux voitures accédant au centre-ville, ou d'autres méthodes de rationalisation ou de mise aux enchères.

Énergie

- Les innovations visant à supprimer la dépendance des villes au charbon et autres énergies fossiles doivent être encouragées. L'évolution vers le gaz naturel comprimé et le gaz de pétrole liquéfié pour les véhicules à deux ou trois roues dans les villes indiennes a largement contribué à réduire la pollution de l'air. Les *jeepney* et tricycles sont actuellement à l'essai dans les villes philippines, de même que les stations pour les véhicules électriques à Guangzhou et d'autres villes chinoises. Les collectivités locales doivent également encourager la marche et l'utilisation de transports non motorisés en établissant des pistes cyclables sûres et des programmes de location de vélos.
- Avec le soutien des niveaux supérieurs de gouvernement et des institutions financières nationales et internationales, les gouvernements locaux doivent envisager de faire davantage appel au secteur privé pour le financement et la gestion, par le biais de PPP, afin de fournir de l'électricité, en particulier dans les cas où la production et la distribution de l'électricité relèvent d'un monopole.
- Les gouvernements locaux doivent tirer avantage des synergies qui émergent des relations intersectorielles entre les services publics tels que la production d'électricité, l'approvisionnement en eau et la gestion des déchets solides.

Gestion des déchets solides

- Les gouvernements locaux doivent encourager la participation du secteur privé dans la gestion des déchets solides en mettant en place des activités comme la collecte, le tri, la récupération, la réutilisation, le recyclage, le compostage et l'élimination des déchets solides (par le biais des décharges, de l'incinération et des systèmes de transformation des résidus en énergie).
- Le rôle des groupes communautaires doit aussi être intégré aux activités municipales liées aux services. Nombreux sont les exemples d'activités volontaires innovantes menées par ces groupes : inciter les ménages à trier les déchets, récupérer les matériels utiles, recycler

et vendre les résidus de valeur, composter les résidus organiques, etc. Ces activités ont réduit le volume de déchets stockés dans les décharges, contribuant ainsi à accroître les revenus de la population urbaine pauvre.

- Les gouvernements locaux doivent concevoir des systèmes pour établir des tarifs et récolter des redevances qui reflètent les coûts véritables de la collecte et de l'élimination des déchets solides.

Amélioration des taudis

- Les données disponibles sur les taudis (bidonvilles) des pays d'Asie-Pacifique proviennent des gouvernements centraux et s'appuient sur les rapports nationaux réalisés auprès de l'ONU dans le cadre des OMD et des enquêtes sur la démographie et la santé. Il faudrait désormais recueillir des informations locales plus précises et actuelles provenant des collectivités locales.
- Les efforts d'autoassistance menés par les habitants des taudis doivent être intégrés dans les programmes institutionnels des gouvernements locaux ; ces programmes apportent souvent beaucoup plus en termes de logement et de services que ceux des gouvernements locaux pris indépendamment.
- La fourniture d'abris doit être assumée comme l'une des principales compétences des collectivités locales car les taudis continuent de représenter un problème majeur dans de nombreuses villes d'Asie-Pacifique.

- Les rapports qui rendent compte des progrès réalisés par les pays d'ASPAC (région Asie-Pacifique) pour atteindre les objectifs d'amélioration des taudis tendent à être positifs mais restent sujets à question. Des données plus précises et actuelles sur le nombre d'habitants de ces quartiers et sur la prestation de services essentiels dans ces zones doivent être fournies par les collectivités locales.

Préparation aux risques de catastrophes

- Les gouvernements locaux doivent jouer un rôle plus actif dans la préparation aux risques de catastrophes, notamment en préparant et en formant les résidents à réagir face aux catastrophes pendant au moins soixante-douze heures avant que l'aide extérieure ne leur parvienne. Il faut mettre en place des campagnes d'information sur les situations potentielles et préparer des exercices sur la façon de réagir en cas de tremblement de terre, d'inondation, d'incendie, d'éruption volcanique et d'autres catastrophes.
- Il faut en particulier mettre l'accent sur la préparation aux catastrophes concernant les personnes vivant dans des zones vulnérables comme les baies, les bords de rivières et les pentes abruptes sujettes à l'érosion et aux glissements de terrain.
- Enfin, il faut remédier aux budgets locaux non adaptés en matière de préparation aux catastrophes.

6

Eurasie

SERGEY SIVAEV

ET

ALEXEI RODIONOV, TIMUR SHAKIROV ET ANNA DZEMBAK

Institut d'économie urbaine (Moscou)



6.1 Introduction

Après la dissolution de l'Union soviétique, les pays d'Eurasie dont il est question dans ce chapitre (Arménie, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan et Ukraine) disposaient de systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement, de chauffage et de transports publics assez bien développés. En général, le pourcentage de la population ayant accès aux services de base était presque équivalent à celui des pays à haut revenu. L'infrastructure mise en place durant la période soviétique se caractérisait par une importante mise de fonds en capitaux et une consommation d'énergie élevée ; cependant, la prestation de services était fiable.

À cette époque, la faiblesse principale provenait du fait que les infrastructures avaient été conçues en ayant à l'esprit des niveaux de consommation d'eau et d'énergie thermique trop élevés. En conséquence les entreprises de service public des pays d'Eurasie ont dû faire face à des frais généraux importants et à d'autres coûts liés à de la maintenance qui faisait double emploi, dépenses qui n'étaient pas couvertes par les tarifs facturés aux usagers. Contrairement à d'autres services, la gestion des déchets ménagers solides n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante durant la période soviétique. Les infrastructures pour la gestion des déchets solides étaient financées par des investissements fédéraux prévus dans le budget, tandis que les coûts d'exploitation étaient pour la plupart couverts par des tarifs élevés, facturés aux industriels sur la base de subventions croisées.

Le démembrement de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) a provoqué de nombreux changements structurels dans le secteur public des pays de la région Eurasie. L'absence de renouvellement des actifs immobilisés a causé une détérioration de la qualité des services de base ainsi qu'une augmentation du taux des accidents dans les installations et les réseaux des services publics. Dans de nombreuses villes, les services d'approvisionnement en eau sont devenus non viables. Les équipements de traitement des eaux usées et des déchets solides ont cessé de fonctionner. Les services de chauffage central

ont été interrompus dans de nombreuses villes du Caucase et d'Asie centrale, y compris dans les capitales.

Dans la plupart des pays d'Eurasie, les gouvernements locaux ont pris en charge la fourniture des principaux services publics de base. Dans de nombreux cas, cela a entraîné une fragmentation excessive des fournisseurs de services, ce qui a provoqué un certain nombre de problèmes. Le niveau d'activité s'est révélé inefficace et il a été difficile de trouver des financements car la plupart des communes n'avaient pas les capacités financières ni organisationnelles suffisantes pour gérer des infrastructures municipales. Certains pays ont tenté de fournir ces services à plus grande échelle pour attirer les entreprises privées vers ce secteur (comme en Arménie et en Moldavie).

Par ailleurs, l'approvisionnement en eau et en chauffage en Biélorussie et au Tadjikistan est resté très centralisé. La tendance à centraliser la fourniture des services publics s'observe dans la plupart des pays en dépit des annonces d'efforts de décentralisation. Les expériences menées dans la région prouvent que le transfert de la responsabilité de la fourniture des services de base vers les autorités locales est une condition nécessaire à une décentralisation réussie du secteur public, mais pas suffisante.

Les pays de cette région font maintenant face à un sérieux problème. Dans presque tous ces pays, les autorités locales n'ont pas les ressources financières ni l'autonomie suffisantes pour atteindre le niveau d'investissement nécessaire pour mettre en place ces services et ils continuent à dépendre du budget national. Durant la dernière décennie, la quasi-totalité des pays d'Eurasie a réussi à stopper le déclin de la prestation des services publics de base. Toutefois, la refonte fondamentale des infrastructures, l'introduction de technologies innovantes et de nouvelles mesures environnementales, ainsi que l'amélioration de l'efficacité énergétique restent des questions cruciales. La mise en place de ces mesures nécessite d'énormes ressources financières. Compte tenu des tarifs des services publics, maintenus artificiellement bas dans la plupart des pays d'Eurasie, et les réformes

institutionnelles du secteur des services publics n'ayant pas abouti, ces ressources sont introuvables⁽¹⁾.

6.2 Cadres juridiques et institutionnels

Généralités

Les pays de la région Eurasie se caractérisent par différents niveaux d'urbanisation. Dans certains pays, la majorité de la population vit dans des zones urbaines (presque les deux tiers en Arménie et en Ukraine et les trois quarts en Russie et en

Biélorussie). Cependant, certains pays de la région restent majoritairement ruraux (au Tadjikistan, seul un peu plus d'un quart de la population vit dans des zones urbaines, tandis qu'au Kirghizistan et en Ouzbékistan un peu plus d'un tiers de la population est urbanisée). La structure des populations urbaines varie également : en Arménie, en Géorgie, en Moldavie et au Kirghizistan, environ la moitié de la population urbaine vit dans la capitale de ces pays tandis qu'au Tadjikistan et en Ouzbékistan la population urbaine est concentrée dans des villes de taille moyenne. En Russie, en Ukraine et en Biélorussie, la population urbaine est répartie de façon à peu près équivalente (cf. tableau 6.1).

TABLEAU 6.1
Répartition de la population vivant en milieu urbain avec le nombre d'habitants

Pays	Moins de 50 000 habitants	De 50 000 à 250 000 habitants	De 250 000 à 1 000 000 habitants	Plus de 1 000 000 habitants
Total	26,8 %	24,1 %	25,3 %	23,8 %
Arménie	28,6 %	17,3 %	0 %	54,1 %
Biélorussie	22,5 %	24,9 %	26,4 %	26,2 %
Géorgie	27,0 %	24 %	0 %	49,0 %
Kazakhstan	15,9 %	34,3 %	33,7 %	16,2 %
Kirghizistan	28,5 %	26,4 %	45,1 %	0 %
Moldavie	40,9 %	10,1 %	49,0 %	0 %
Russie	22,8 %	24 %	26,5 %	26,8 %
Tadjikistan	44,3 %	19,3 %	36,3 %	0 %
Ouzbékistan	55,0 %	20,6 %	9,6 %	14,8 %
Ukraine	29,2 %	54,2 %	26,7 %	19,9 %

Source : Comité inter-États de statistique de la Communauté d'États indépendants, <http://www.cisst-at.org>. Remarque : les données sur l'Ouzbékistan ne prennent pas en compte les changements dans la structure administrative territoriale des milieux résidentiels en 2009.

Au sein des zones urbaines d'Eurasie, il existe également des différences dans l'organisation des autorités locales. Au Kazakhstan, au Tadjikistan et en Ouzbékistan, les institutions gouvernementales locales (avec des organes représentatifs élus²⁾ sont,

comme on pouvait s'y attendre, associées aux institutions de l'administration publique locale (avec des organes exécutifs nommés). En Biélorussie, le système de gouvernance locale à trois niveaux consiste en une structure descendante dans laquelle les

(1) Les informations concernant cette présentation proviennent de diverses sources, y compris d'Internet. Elles ont été complétées par les résultats de questionnaires distribués aux représentants d'un certain nombre de villes de tous les pays de la région. Au total, 41 questionnaires ont été remplis, dont 25 par les maires des municipalités interrogées. Le secrétariat de la section Eurasie de CGLU a fourni une aide inestimable en distribuant ces questionnaires. Une première version de ce chapitre a ensuite été débattue et commentée par les participants de l'atelier Gold III de CGLU à Saint-Petersbourg (Russie), le 22 avril 2013.

(2) Loi n° 148-II du 23 janvier 2001 de la République du Kazakhstan sur l'administration publique locale et l'autogouvernance, loi n° 913-XII du 2 septembre 1993 de la République d'Ouzbékistan sur le gouvernement des localités, loi constitutionnelle n° 28 du 17 mai 2001 de la République du Tadjikistan sur les autorités locales.

organes d'autogouvernance locaux en bas de l'échelle sont subordonnés aux organes locaux des niveaux supérieurs⁽³⁾. En Russie, en Ukraine, en Moldavie et en Arménie, les gouvernements locaux se développent de façon plus indépendante des autorités publiques nationales⁽⁴⁾. Les termes juridiques utilisés pour désigner les gouvernements locaux diffèrent également. En Russie, en Ukraine, en Arménie, en Géorgie et au Kirghizistan, on parle d'« organes d'autogouvernance locaux », alors qu'en Moldavie il s'agit d'« organes d'administration publique locale ». Au Kazakhstan et au Tadjikistan, on utilise le terme d'« organes locaux de l'administration publique », en Ouzbékistan celui d'« organes de l'administration publique à l'échelle locale ». En Biélorussie, le terme de « gouvernement local » est utilisé.

Le présent chapitre utilise le terme de « gouvernement local » pour désigner

toutes les formes de gouvernance locale dans les pays concernés.

Dans la plupart des pays de la région Eurasie, les gouvernements locaux sont en charge de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (à l'exception de l'Arménie et de la Géorgie), de la fourniture du chauffage central (à l'exception de la Moldavie et du Tadjikistan), de la gestion des eaux usées et des services de transport public intra-urbains. Une enquête auprès des représentants de villes d'Arménie, de Géorgie, du Kazakhstan, du Kirghizistan, de Moldavie, de l'Ouzbékistan, de Russie, du Tadjikistan et d'Ukraine a révélé que, dans 88 % des cas, ce sont les collectivités locales qui sont en charge de la fourniture des services publics de base (cf. tableau 6.2). Les gouvernements centraux et régionaux ont un rôle mineur.

TABLEAU 6.2

Responsabilité des autorités locales dans la fourniture des services publics de base dans la région Eurasie

Pays	Approvisionnement en eau et assainissement	Chauffage	Collecte et transport des déchets solides	Transports publics
Arménie		X	X	X
Biélorussie	X	X	X	X
Géorgie		X	X	X
Kazakhstan	X	X	X	X
Kirghizistan	X	X	X	X
Moldavie	X		X	X
Russie	X	X	X	X
Tadjikistan	X		X	X
Ouzbékistan	X	X	X	X
Ukraine	X	X	X	X

Source : analyse des lois des pays par les auteurs.

En dépit de ces responsabilités locales, dans la plupart des pays, la quasi-totalité de la réglementation relative aux services publics reste du domaine du gouvernement central (à l'exception du ramassage

des déchets solides et des services des transports publics dans certains pays). Les autorités publiques régionales ou étatiques et les organes de réglementation nationaux spécifiquement établis⁽⁵⁾ s'attellent

(3) Loi n° 103-3 du 4 janvier 2010 de la République de Biélorussie sur le gouvernement local et l'autogouvernance.

(4) Loi fédérale n° 131-FZ du 6 octobre 2003 de la Fédération de Russie sur les principes généraux des gouvernements locaux, loi n° 280/97-BP du 21 mai 1997 de la République d'Ukraine sur l'autogouvernance locale, loi n° 436-XVI du 28 décembre 2006 de la République de Moldavie sur les autorités publiques locales, loi n° ZR-337 du 5 juin 2002 de la République d'Arménie sur l'autogouvernance locale.

(5) Des organes de régulation nationaux ont été créés en Arménie (Commission de réglementation des services publics), en Géorgie (Commission nationale de réglementation du secteur de l'énergie et de l'approvisionnement en eau) et en Ukraine (Commission nationale pour la réglementation étatique du secteur des services publics). Ce sont des organes indépendants, subordonnés uniquement au Parlement et au président.

au problème des tarifs de ces services de base.

Dans la plupart des pays de la région, des réformes visant à décentraliser et à développer l'autonomie locale ont effectivement été menées. Cependant, les processus de décentralisation prennent fréquemment naissance dans le souhait de se défaire de la centralisation excessive héritée de la période soviétique plus que dans une réelle compréhension des avantages d'une distribution adéquate de l'autorité à différents niveaux. En conséquence, de nombreuses autorités locales ont dû assumer la responsabilité de la prestation des services de base sans disposer de l'autorité ou des ressources nécessaires pour le faire de façon satisfaisante.

Dans tous les pays d'Eurasie, il est urgent d'élaborer une politique de développement des services de base au niveau national ainsi que de prêter attention aux compétences en matière de gestion de ces services à différents niveaux de gouvernance (gouvernance multiniveau).

Approvisionnement en eau et assainissement

Comme indiqué dans le tableau 4.2, dans la plupart des pays de la région Eurasie, les autorités locales sont chargées de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Mais, en Arménie, selon sa législation, ce sont à la fois les autorités nationales et locales qui sont responsables de l'adduction d'eau et de l'assainissement. Dans la pratique cependant, les gouvernements locaux ont délégué ces fonctions au niveau national. Les collectivités continuent de coopérer avec les autorités publiques compétentes en la matière. La réglementation des tarifs de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement est mise en place par la Commission de réglementation des services publics.

En Géorgie, autre exception à ce système, ce sont les autorités étatiques qui sont en charge de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement⁽⁶⁾. Le ministère du Développement régional et de l'Infrastructure est en charge du développement et de la mise en place de la politique d'État dans le secteur de l'adduction d'eau, et l'Agence de développement régional, sous la houlette de ce ministère, est en charge de la mise en place des réformes dans ce secteur. Les responsabilités relatives à la fixation des tarifs de l'eau potable reviennent à la Commission nationale de régulation du secteur de l'énergie et de l'approvisionnement en eau.

En Biélorussie, au Kazakhstan, au Kirghizistan, en Ouzbékistan, en Russie, au Tadjikistan et en Ukraine, la loi prévoit que les autorités locales sont en charge de la gestion à la fois des services d'approvisionnement en eau et de l'assainissement, ainsi que du développement des infrastructures de ces services au niveau local. En règle générale, dans ces pays, les tarifs sont réglementés par les autorités publiques nationales ou régionales, à l'exception du Kirghizistan où les gouvernements locaux urbains et ruraux ont également la responsabilité de la fixation des tarifs pour les services relatifs à l'eau et à l'assainissement. En Ukraine, la fixation des tarifs pour ces deux secteurs en milieu urbain de plus de 100 000 habitants, ainsi que pour ces deux secteurs fonctionnant sur deux régions (*oblast*) ou davantage, est effectuée par la Commission nationale pour la régulation étatique du secteur des services publics⁽⁷⁾.

En Russie, les plafonds pour les tarifs de l'eau et de l'assainissement sont fixés par l'agence fédérale et les tarifs effectifs sont fixés par les autorités régionales. En Biélorussie, les tarifs pour ces secteurs sont fixés pour l'ensemble du pays par un décret du conseil des ministres. Les gouvernements locaux sont habilités, dans des limites définies, à ajuster les tarifs nationaux pour

(6) Conformément aux amendements apportés en 2007 à la loi géorgienne sur les gouvernements locaux, les gouvernements locaux ont été libérés de la responsabilité des services d'approvisionnement en eau et des installations sanitaires.

(7) Loi n° 2479-VI du 9 juillet 2010 de la république d'Ukraine sur la réglementation étatique du secteur des services publics et décret présidentiel n° 1073/2011 du 23 novembre 2001 sur la Commission nationale pour la réglementation étatique du secteur des services publics.

prendre en compte les frais réels des entreprises. Au Kazakhstan, les gouvernements régionaux fixent les tarifs pour ces services en consultation avec un organe de l'État, l'Agence de régulation des monopoles naturels. Au Tadjikistan, la fixation et l'approbation des tarifs sont de la responsabilité d'un organe de l'État habilité à réguler l'approvisionnement en eau potable⁽⁸⁾, qui fixe les tarifs des entreprises qui lui sont subordonnées. Ces tarifs sont soumis à l'approbation de l'agence antimonopole. Selon les lois de l'Ouzbékistan, les tarifs sont définis par le ministère des Finances, le Département des finances des gouvernements *oblast* locaux et la ville de Tachkent, selon les instructions du ministère.

Le service de chauffage urbain central

En Arménie, la réglementation des tarifs dans le secteur du chauffage est mise en place, pour les centrales des chaudières d'une capacité supérieure à 5,8 MnW, par la Commission de réglementation des services publics. Les systèmes de chauffage des zones plus restreintes ne sont pas soumis à une régulation nationale, ils fonctionnent donc sur le principe du marché concurrentiel. Ce système de régulation a entraîné la construction de nouveaux systèmes de chauffage individuel, qui fonctionnent généralement au gaz avec une capacité nominale allant de 15 à 100 ou 200 kW, ce qui est suffisant pour répondre aux besoins d'un quartier de plusieurs maisons ou appartements⁽⁹⁾.

En Géorgie, la responsabilité de la régulation des systèmes de chauffage central revient à la Commission nationale de régulation du secteur de l'énergie et de l'approvisionnement en eau. En Biélorussie, au Kazakhstan, en Ouzbékistan, en Russie et en Ukraine, les autorités locales sont

en charge de la fourniture des services de chauffage. Cependant, les tarifs de ce secteur sont réglementés par les autorités et les organes de régulation du gouvernement central (à l'exception de l'Ukraine où la fixation des tarifs dans le secteur du chauffage est également sous la responsabilité de la Commission nationale pour la réglementation étatique du secteur des services publics). En Moldavie et au Tadjikistan, la fourniture du chauffage est régulée au niveau national. Le Kirghizistan fournit un exemple positif dans ce secteur. Les pouvoirs gouvernementaux en matière de fourniture de chauffage et de tarifs ont été délégués aux gouvernements locaux depuis 2011, conformément à la loi sur l'autonomie locale⁽¹⁰⁾.

Transports urbains

La prestation des services de transports publics dans les zones urbaines est gérée au niveau local. Toutes les questions relatives à la qualité des services, à la délivrance de permis et au financement du développement des transports en ville sont gérées au niveau local. En règle générale, les autorités régionales et centrales n'interfèrent pas dans la gestion des services de transport urbains, sauf pour deux aspects : la fixation d'un plafond de tarifs et la mise en place des mandats concernant l'octroi de licences pour le transport de passagers individuels (transport en ville, en milieu rural et entre les villes). Par exemple, en Russie, les autorités régionales fixent un tarif maximal pour les transports publics urbains, et les tarifs effectifs sont établis par les autorités locales ou par le fournisseur du service (dans le cas des taxis). Au Tadjikistan, les tarifs des transports publics dans les villes de Douchanbé et Khodjent sont fixés par les autorités locales en accord avec le gouvernement central. Au Kirghizistan, les tarifs des transports publics urbains sont fixés

(8) Conformément à la résolution n° 679 du 31 décembre 2001 du gouvernement de la république du Tadjikistan sur l'approbation de la procédure pour le contrôle et la supervision par l'État de l'approvisionnement en eau potable, l'organe d'État habilité en matière d'approvisionnement en eau potable est l'entreprise publique unifiée *Khochagii Manziliyu Kommunalii*.

(9) Pour de plus amples informations à ce sujet, voy. LUKOSEVICIUS et WERRING (2011).

(10) Conformément à l'article 31 de la loi n° 101 du 15 juillet 2011 de la république du Kirghizistan sur l'autogouvernance locale, les autorités locales sont en charge de questions relatives à l'approbation des tarifs pour les systèmes d'eau froide, d'évacuation et de chauffage ainsi que pour la collecte, l'enlèvement et l'élimination des déchets solides.

par les autorités locales, y compris pour les taxis. En Arménie et au Kazakhstan, une administration ad hoc officielle est en charge de la plupart des questions relatives au développement du secteur des transports et fixe ses règles de fonctionnement. Elle met en place les réglementations et les normes techniques et s'assure du bon fonctionnement du système unifié de transport de passagers par le biais notamment d'une meilleure coordination.

Gestion des déchets solides

Dans l'ensemble de la région, la collecte, le transport, l'élimination et l'utilisation des déchets solides est à la charge des gouvernements locaux. Les lois de certains pays (Russie, Ukraine et Ouzbékistan) précisent que les autorités locales déterminent la procédure de collecte des déchets, y compris la procédure de tri des déchets de différents types (déchets alimentaires, textiles, papiers, etc.). La régulation de la gestion des déchets solides varie en fonction des pays. Au Kirghizistan, les gouvernements locaux fixent les tarifs du transport et de l'élimination des déchets solides, alors qu'en Biélorussie ce sont le gouvernement central et les gouvernements régionaux qui sont en charge de cette question. En Ukraine, les tarifs de ramassage des déchets ménagers sont fixés par les gouvernements locaux, et les tarifs pour la mise au rebut et le recyclage des déchets sont fixés par la Commission nationale de régulation étatique du secteur des services publics. En Ouzbékistan, les tarifs pour l'enlèvement des déchets ménagers sont fixés par les autorités locales. En Russie et en Arménie, les tarifs du transport des déchets solides ne sont pas régulés, contrairement aux tarifs de mise au rebut des déchets, qui sont régulés par les gouvernements locaux. Au Kazakhstan, il n'existe pas de réglementation des tarifs en matière de transport et d'élimination des déchets solides.

Cependant, les fournisseurs de services doivent informer l'administration de toute augmentation prévue des tarifs.

6.3 Accès aux services : prise en compte des besoins de la population

Dans les années 1990, après le démembrement de l'Union soviétique, les pays d'Eurasie ont connu un déclin de l'accès aux services de base et une tendance à la détérioration de la qualité de ces services. Durant la dernière décennie, cette situation s'est stabilisée et des signes d'amélioration sont apparus.

Approvisionnement en eau et assainissement

L'accès à l'eau courante et à l'assainissement varie énormément dans la région Eurasie. Plus de la moitié de la population de Russie, de Biélorussie, d'Arménie, du Kazakhstan, d'Ouzbékistan et d'Ukraine a accès à ces services⁽¹¹⁾. C'est en Russie que la proportion de la population ayant accès à l'eau courante est la plus élevée de la région, avec un pourcentage de 100 % dans les villes et de 96 % dans les petites villes de moins de 10 000 habitants. Cependant, même en Russie, seuls 31 % des habitants en milieu rural ont accès à l'eau courante. Les services d'installations sanitaires sont fournis dans 100 % des villes, 82 % des petites villes et 6 % des zones rurales⁽¹²⁾.

En Ukraine, en dépit du fait que la proportion de la population ayant accès à l'eau courante soit relativement élevée, de nombreuses localités – près de 5 % de la population – n'ont pas accès à l'eau courante vingt-quatre heures sur vingt-quatre. En Géorgie, la plupart des localités n'ont accès qu'à un service intermittent et, dans

(11) OCDE (2011a).

(12) Conformément à la loi fédérale sur les principes généraux du gouvernement local dans la Fédération de Russie, il existe cinq types de collectivités dans la Fédération russe : localité urbaine, localité rurale, district municipal, district urbain et territoire intra-urbain pour les villes avec un statut fédéral. Une localité rurale désigne une ou plusieurs localités rurales intégrées dans le même territoire (communes, communautés rurales, villages cosaques, villages, groupements de fermes, *kichlak*, *aoul* et autres localités rurales). Une localité urbaine désigne une ville ou une commune.

les villes et les localités rurales, seuls 30 % de la population ont accès aux réseaux d'approvisionnement en eau courante par écoulement gravitaire⁽¹³⁾. Dans les zones où des stations de pompage sont utilisées, l'eau n'est fournie que durant trois à quatre heures par jour. Le reste de la population de ces localités utilise d'autres sources d'approvisionnement en eau, y compris des puits, des pompes à eau à levier manuel et des sources protégées. Plus de la moitié de la population du Kirghizistan et de l'Ouzbékistan souffre d'un manque d'accès à des sources fiables d'eau potable et la majeure partie de la population urbaine et rurale dispose d'un accès à l'eau selon un calendrier fixe (qu'elle soit distribuée ou fournie par des canalisations). L'accès inadéquat à l'eau potable constitue également un problème significatif en Moldavie et au Tadjikistan, en particulier pour les populations pauvres et rurales.

Les populations d'Asie centrale (Kirghizistan, Tadjikistan et Ouzbékistan) dépendent souvent des puits et des sources d'eau naturelles pour leur approvisionnement en eau. La pollution des bassins d'eau à ciel ouvert est fréquente et les conséquences sont considérables sur la pollution des eaux souterraines, y compris des eaux de puits. La qualité de traitement de l'eau

des puits est tout à fait insuffisante et un niveau élevé de pollution de l'eau contribue au taux élevé de maladies dans ces pays et à l'augmentation du taux de mortalité, en particulier chez les jeunes enfants. En Asie centrale, l'accès à des installations sanitaires de meilleure qualité (systèmes d'évacuation ou toilettes hygiéniques, qu'il s'agisse de latrines fermées ou de connexion à des fosses septiques) est également insuffisant⁽¹⁴⁾.

Dans la plupart des pays, le niveau et la qualité de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement s'est amélioré durant les dix dernières années, bien que le Kirghizistan ait connu un déclin de plus de 20 points dans la fourniture de ces services dans les zones urbaines (*cf.* tableaux 4.3 et 4.4), à la suite des événements politiques de la dernière décennie, en particulier du renversement des gouvernements par de nombreuses révolutions. Dans la plupart des pays, la qualité de l'eau fournie par les canalisations, en particulier dans les petites localités, ne répond pas aux normes adéquates pour l'eau potable. Les services d'approvisionnement en eau et les systèmes de traitement de l'eau sont sous-développés et la majorité de l'eau est rejetée non traitée dans des bassins naturels (*cf.* tableaux 6.3 à 6.5).

TABLEAU 6.3
Services d'approvisionnement en eau du parc de logements urbains

Pays	2000	2005	2010	Changements pour la période 2000-2010
Arménie	NC	96,9 %	99,0 %	NC
Biélorussie	84,8 %	86,5 %	87,6 %	2,8 %
Géorgie	NC	NC	NC	NC
Kazakhstan	51,0 %	78,3 %	82,7 %	31,7 %
Kirghizistan	78,4 %	76,5 %	54,8 %	- 23,6 %
Moldavie	77,0 %	79,0 %	82,8 %	5,8 %
Russie	73,4 %	75,6 %	89,3 %	15,9 %
Tadjikistan	24,2 %	31,0 %	71,0 %	46,8 %
Ouzbékistan	79,8 %	86,3 %	91,1 %	11,3 %
Ukraine	75,3 %	76,6 %	77,9 %	2,6 %

Source : Comité inter-États de statistiques de la Communauté des États indépendants.

(13) Système d'acheminement de l'eau dans lequel l'eau est fournie à partir de sources naturelles en amont.

(14) Pour de plus amples informations à ce sujet, se reporter à OCDE (2011a), pp. 53-55.

TABLEAU 6.4
Services d'assainissement du parc de logements urbains

Pays	2000	2005	2010	Changements pour la période 2000-2010
Arménie	NC	88,4 %	96,1 %	NC
Biélorussie	83,9 %	85,7 %	86,8 %	2,9 %
Géorgie	NC	NC	NC	NC
Kazakhstan	NC	69,2 %	73,5 %	NC
Kirghizistan	70,7 %	70,4 %	50,6 %	- 20,1 %
Moldavie	75,9 %	77,9 %	82,7 %	6,8 %
Russie	69,0 %	71,5 %	87,3 %	18,3 %
Tadjikistan	22,3 %	26,2 %	66,7 %	44,4 %
Ouzbékistan	55,8 %	54,2 %	49,0 %	6,8 %
Ukraine	73,7 %	75,4 %	76,7 %	3,0 %

Source : Comité inter-États de statistiques de la Communauté des États indépendants.

TABLEAU 6.5
Eaux usées insuffisamment traitées ou non traitées en proportion du total des eaux usées rejetées dans des réservoirs d'eau naturels

Pays	1985	1992	1996	2001	2006	2011
Arménie	33 %	33 %	39 %	67 %	73 %	58 %
Biélorussie	11 %	6 %	9 %	10 %	10 %	12 %
Géorgie	55 %	17 %	61 %	58 %	NC	NC
Kazakhstan	46 %	5 %	6 %	10 %	6 %	7 %
Kirghizistan	6 %	2 %	3 %	3 %	4 %	16 %
Moldavie	16 %	3 %	5 %	9 %	10 %	10 %
Russie	46 %	38 %	47 %	50 %	55 %	57 %
Tadjikistan	24 %	NC	NC	NC	NC	NC
Ouzbékistan	32 %	NC	NC	NC	NC	NC
Ukraine	22 %	23 %	29 %	39 %	48 %	55 %

Source : Comité inter-États de statistiques de la Communauté des États indépendants.

Objectifs du Millénaire pour le développement

Tous les pays de la région Eurasie ont signé la déclaration du Millénaire des Nations unies. Un des objectifs – l'objectif 7 – est d'assurer la protection de l'environnement. Cet objectif inclut l'objectif 10 : « Réduire de moitié la proportion de population sans accès durable à une eau potable saine et à des installations sanitaires durables par rapport à 1990. » Dans certains pays de la région, l'accès des populations urbaines à une eau potable de meilleure qualité a été significativement amélioré depuis le

milieu des années 1990. Bien que les tendances principales dans ces pays soient plus ou moins les mêmes, les conditions d'approvisionnement en eau et l'impact sur l'environnement et la santé publique diffèrent largement. Certaines grandes villes des pays les plus aisés de la région ont connu des changements positifs, cependant, la situation dans les villes petites et moyennes et dans les zones rurales reste critique avec un système d'approvisionnement en eau souvent en état de total délabrement. Depuis les années 1990, la situation s'est significativement améliorée en Arménie et en Géorgie, mais s'est

détériorée au Kazakhstan, en Moldavie et en Ouzbékistan. En dépit des efforts engagés ces dernières années, les données sur ce secteur confirment une tendance actuelle de dégradation et de détérioration des infrastructures de ces services. Pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des efforts supplémentaires importants sont nécessaires, en particulier en ce qui concerne l'accès à des installations sanitaires de meilleure qualité. Bien que certains États aient fait des progrès considérables en matière d'accès à une eau potable de meilleure qualité pour les populations rurales, il reste beaucoup à faire, en particulier dans les régions rurales du Tadjikistan et du Kirghizistan.

Bien qu'il dispose du plus grand réservoir d'eau d'Asie centrale, **le Kirghizistan** ne gère pas encore de façon satisfaisante le problème de l'accès à une eau potable saine. Le processus de mise en place des OMD au Kirghizistan soulève un grand nombre de défis. L'approvisionnement en eau potable est l'objectif clé du programme *Taza Suu*, financé par plusieurs organisations internationales et par le gouvernement de la république du Kirghizistan. La Banque asiatique du développement (BASD) a accordé un prêt pour le projet « Fourniture de services d'infrastructure pour les localités », d'une valeur de 36 millions USD. Ce projet implique la restauration et la construction de canalisations d'eau dans 730 villages et 7 villes dans les régions de Tchoï, d'Och, de Jalal-Abad et de Batken. Dans le cadre d'un plan de financement partagé, le gouvernement a alloué 9 millions USD à ce projet. Un projet similaire, « Installations sanitaires et approvisionnement en eau dans les zones rurales », d'une valeur de 24,5 millions USD, financé par la Banque mondiale, vise également à la restauration et la construction de canalisations d'eau dans les zones rurales, dans 270 villages des *oblastary* d'Issyk-Koul, de Naryn et de Talas. Si l'on prend en compte la participation du gouvernement du Kirghizistan, près de 70 millions USD ont été affectés à l'amélioration de l'approvisionnement en eau saine pour les populations locales. Les projets de la BASD reposent sur une approche centrée sur les populations – ils visent les communautés rurales directement affectées qui ont été impliquées dans les prises de décision à tous les niveaux de la mise en œuvre de ces

projets et qui en assument la responsabilité. Cependant, les plans initiaux n'ont pas été mis en œuvre jusqu'au bout à cause de l'augmentation du coût de « l'approvisionnement en eau par personne dans les zones rurales » qui est passé de 20 à 80 USD. Les projets de la BASD et de la Banque mondiale concernent 300 villages des *oblastary* de Tchoï, d'Och, de Jalal-Abad et de Batken et 200 villages des *oblastary* d'Issyk-Koul, de Naryn et de Talas. Malgré les récents événements politiques, il est prévu que le Kirghizistan atteigne les OMD en 2015.

Selon le ministère de la Santé de **la république du Tadjikistan**, 58,1 % de la population a accès à l'eau potable provenant de systèmes de canalisations (95,3 % des habitants des grandes villes et des villages et 32,1 % des habitants des zones rurales.) De façon générale, seuls 23 % de la population du pays disposent de services sanitaires. Dans les villes, presque un habitant sur deux a accès aux installations sanitaires, mais, dans les zones rurales, cette proportion chute à 10 %. Seuls 60 % de la population du Tadjikistan ont accès à l'eau courante tandis que 40 % de l'eau puisée proviennent directement des rivières, des canaux, de petits systèmes d'irrigations et autres sources d'eau qui ne répondent pas aux exigences d'hygiène. Dans la ville de Douchanbe, des projets d'investissements sont actuellement mis en place, financés par la Banque mondiale, la Banque islamique de développement et le gouvernement du Japon, et visent à rénover le réseau des canalisations d'eau. Les dépenses nécessaires pour atteindre l'objectif 7 (OMD) sur l'eau et l'assainissement au Tadjikistan sont estimées à près d'un milliard USD. L'investissement prévu pour la construction de nouveaux systèmes d'approvisionnement en eau atteint 19 à 26 USD par habitant. En règle générale, le manque de financement atteint 595 millions USD, soit 60,7 % des financements nécessaires, ce qui signifie que, sans investissements étrangers, le pays ne sera pas en mesure d'atteindre les OMD.

Pour atteindre les OMD concernant l'eau et l'assainissement, **l'Ouzbékistan** devra améliorer les conditions techniques d'exploitation des canalisations d'eau, développer et mettre en place des mesures visant à accélérer le passage à des technologies

économiques en eau et à gérer les ressources d'eau de façon plus durable. Cela nécessite de mesurer la consommation d'eau et d'automatiser les processus technologiques. Bien que la population augmente de 50 000 à 60 000 personnes par an, la proportion de la population ayant accès à l'eau potable a augmenté de 66,6 % en 2005. Cela grâce au programme de 2003 sur l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable et en gaz naturel dans les localités rurales.

Le Kazakhstan souffre d'un sérieux problème de manque d'eau. Les problèmes de l'accès à une eau saine et de la gestion des déchets solides sont particulièrement importants pour la santé publique. Aujourd'hui, au moins 10 % des logements ont accès à l'eau courante et 25 % à l'assainissement. Dans le cadre du programme sectoriel d'État sur l'eau potable⁽¹⁵⁾, plus de 1 200 km de canalisations d'eau ont été construits, rénovés ou ont fait l'objet de réparations essentielles. Cela a permis de fournir de l'eau à 645 localités résidentielles et à près de 450 000 habitants supplémentaires. Avec le soutien de la communauté internationale, le Kazakhstan sera en mesure d'atteindre l'objectif relatif à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, ce qui facilitera grandement l'atteinte des autres OMD.

En **Russie**, malgré des progrès considérables dans la fourniture des services d'adduction d'eau, la qualité de l'eau potable n'est toujours pas satisfaisante dans de nombreuses régions, principalement à cause du rejet d'eaux usées non traitées dans les réservoirs d'eau de surface. Plus de 40 % de la population ont accès à une eau de mauvaise qualité. En 2009, le ministère de la Santé et du Développement social a estimé que 37 % des sources d'eau potable en surface et 16,9 % des sources souterraines ne répondaient pas aux normes sanitaires de l'État dans l'ensemble de la Fédération russe. Plus de 32 % des sources d'eau potable en surface ne disposent pas de zones de protection sanitaire.

En **Biélorussie**, la proportion de population ayant accès à l'eau potable est

relativement élevée. Cependant, la qualité de l'eau potable, en particulier dans les zones rurales, ne répond pas toujours aux normes sanitaires. L'approvisionnement en eau pour l'usage domestique et agricole provient principalement de sources souterraines et cette eau contient une forte concentration de fer. Il est nécessaire de traiter cette eau dans des stations spécifiques pour un usage sain. La Biélorussie a développé et mis en place un programme d'État sur cinq ans (2011-2015) concernant l'approvisionnement en eau et les installations sanitaires, intitulé « Eau propre », visant à fournir une eau potable de qualité et de façon pérenne à la population, ainsi qu'à améliorer les méthodes d'approvisionnement en eau et de gestion de l'assainissement. Ce programme vise à achever la construction de stations pour l'élimination du fer dans l'eau fournie aux différentes villes et districts, à garantir la qualité de l'eau pour les habitants des villages en zone rurale et à traiter le problème de l'approvisionnement en eau propre de tous les quartiers urbains résidentiels.

En **Ukraine**, la population a, de façon générale, un accès identique à l'eau potable, mais près de 15 % n'ont accès qu'à de l'eau ne répondant pas aux normes nationales établies en matière d'eau potable ou dont la fourniture est soumise à un calendrier. Les lois actuelles exigent de contrôler l'approvisionnement en eau potable et d'informer les consommateurs sur la qualité de l'eau potable. Selon la loi nationale sur l'eau potable et l'approvisionnement en eau potable, l'autorité responsable de la gestion de ce secteur doit préparer et distribuer à grande échelle le « Rapport national sur la qualité de l'eau potable » tous les ans, qui doit, entre autres, comprendre les informations sur tous les cas de pollution de l'eau potable et les causes de cette pollution. Depuis 2012, l'Ukraine a mis en place un projet de 15,5 millions d'euros, financé par la Banque d'investissement européenne, afin d'améliorer le système d'approvisionnement en eau dans la ville de Mykolaïv. De plus, l'Ukraine a approuvé un programme national intitulé « Eau potable en Ukraine »

(15) Programme sectoriel « Eau potable pour 2002-2010 », approuvé par la résolution n° 93 du 23 janvier 2002 du gouvernement de la république du Kazakhstan.

pour 2011-2020. Cependant, le financement de ce programme n'est pas fiable et les sommes allouées sont très inférieures à celles initialement envisagées.

Aujourd'hui, toutes les villes et 36,5 % des localités rurales en **Arménie** ont accès à l'eau courante. Conformément au « Programme stratégique de lutte contre la pauvreté », l'eau courante devrait être fournie à 86 % de la population, ce qui nécessite un investissement d'environ 400 millions de dollars. Ce programme prévoit que, d'ici à 2012, 98 % de la population et 70 % de la population rurale aient accès à l'eau courante vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Cependant, les systèmes existants d'adduction d'eau ne sont pas très fiables. Les investissements prévus seront utilisés à la fois pour l'extension du système d'approvisionnement en eau et pour l'amélioration de la fiabilité des systèmes existants.

Les services d'adduction d'eau et d'assainissement sont à présent abordables dans tous les pays d'Eurasie. C'est en **Moldavie** que les dépenses sont les plus élevées pour ces services en proportion des revenus des ménages.

Approvisionnement en chauffage central urbain

Les systèmes de chauffage central urbain⁽¹⁶⁾, que ce soit par l'acheminement de vapeur via les canalisations ou d'eau chaude provenant d'installations centralisées, sont très répandus en Russie, en Ukraine, en Biélorussie, au Kazakhstan, en Ouzbékistan et au Kirghizistan. Plus de 70 % des logements dépendent de ces systèmes en Russie, plus de 60 % en Ukraine et plus de 50 % en Biélorussie et au Kazakhstan. Conformément aux politiques nationales, ces pays prévoient d'augmenter graduellement l'approvisionnement en chauffage aux populations urbaines en construisant des centrales thermiques et en

introduisant des technologies innovantes à hautes performances. Au Kirghizistan et en Ouzbékistan, une part relativement élevée de la population a accès au chauffage central urbain, bien qu'il y ait une détérioration générale des réseaux de chauffage dans ces pays. Cependant, au Kirghizistan, l'électricité est de plus en plus utilisée pour le chauffage, la production d'électricité par les usines hydroélectriques étant relativement peu chère.

En Arménie, en Géorgie, en Moldavie et au Tadjikistan, la situation est assez différente. Les systèmes de fourniture de chauffage central urbain sont soit en ruine, soit proches de l'obsolescence en raison d'investissements et de maintenance insuffisants depuis longtemps. Au Tadjikistan, la rapide détérioration de la qualité du chauffage central urbain, parallèlement à un accès universel à la production d'électricité à bas prix, a fait de l'électricité la principale source de chauffage ; le gaz et le charbon, lorsqu'ils sont disponibles, ne jouent qu'un rôle secondaire. Aujourd'hui, le chauffage central urbain est fourni uniquement dans le centre de Douchanbé, la capitale du pays. Même à Douchanbé, les centrales de cogénération d'électricité et de chauffage répondent aux besoins de seulement 10 % de la population de la ville et uniquement durant trois à quatre mois en hiver. Les systèmes de chauffage central urbain et les usines thermiques sont disponibles dans 5 autres villes du pays (Kourgan-Tioube, Khodjent, Toursoun-Zade, Kouliab, Rogun), mais sont rarement utilisés. Sur 181 centrales de chaudière, seules 18 sont actuellement en fonctionnement près des grands hôpitaux et des écoles, héritées de la période soviétique. Les deux sources principales de génération de chaleur, les centrales de cogénération de Douchanbinskaya et Lavanskaya, sont aujourd'hui en déclin⁽¹⁷⁾. Les facteurs suivants ont contribué à la dégradation de la fourniture de chauffage central urbain : le manque d'investissements durant une longue période, des services techniques

(16) Le chauffage central urbain est considéré comme un système sûr et économique pour la fourniture de chauffage par le biais de chaudières, d'usines de cogénération ou de sources géothermiques dans des environnements centralisés. Dans un système de chauffage central, le chauffage est fourni aux bâtiments via un réseau de canalisations acheminant de l'eau chaude ou de la vapeur. Ce système peut également présenter des avantages environnementaux par rapport aux systèmes fonctionnant à base de carburants.

(17) Secrétariat de la Charte de l'énergie (2010).

insuffisants, des technologies dépassées, les prix élevés des sources de chaleur importées (gaz et mazout), le niveau très faible des paiements des consommateurs.

En Arménie, en raison de l'effondrement du système de fourniture du chauffage central urbain dans les années 1990, le pourcentage de chauffage central urbain dans les quartiers résidentiels est passé de 35 % en 1990 à 9 % après 1999 malgré toutes les tentatives de l'État pour le relancer, y compris pour mobiliser des fonds d'organisations internationales⁽¹⁸⁾. Aujourd'hui, en Arménie et en Géorgie, les maisons sont principalement chauffées par des unités de chauffage individuelles qui fonctionnent à l'électricité et au combustible naturel. La Moldavie est dans la même situation. L'augmentation des tarifs du chauffage urbain a incité les consommateurs à se tourner vers des moyens de chauffage individuel. Fin 2011, le chauffage central urbain n'était utilisé que dans 7 villes sur 35. 97,7 % des immeubles dépendant encore de systèmes de chauffage central urbain sont situés dans les deux principales villes de Moldavie : Chisinau et Balti. Aujourd'hui, les systèmes de chauffage individuels et les chaudières sont installés dans presque tous

les nouveaux bâtiments du pays et les raccordements au système de chauffage central urbain sont rares.

Dans de nombreux cas, la remise en état des systèmes vieilliss de chauffage central urbain est économiquement viable parce que le chauffage a généralement des avantages comparatifs dans les zones urbaines aux hivers froids. Cependant, l'analyse économique minutieuse des villes concernées est nécessaire avant de faire de nouveaux investissements. En Moldavie, la réhabilitation des systèmes existants n'est pas toujours viable en raison de la densité de chaleur faible. Dans les cas où les systèmes de chauffage central urbain sont exclusivement basés sur un système de chaudières et où le gaz naturel est disponible, il peut ne pas être économiquement intéressant de les soutenir ; mais lorsque les systèmes fournissent le chauffage à partir d'une centrale de production mixte, il peut être intéressant d'assurer la préservation et la modernisation des installations.

Les informations sur la couverture en chauffage central urbain et en approvisionnement en eau chaude des parcs de logements urbains est présentée dans les tableaux 6.6 et 6.7.

TABLEAU 6.6
Accès des logements urbains au chauffage central urbain

Pays	2000	2005	2010	Changements pour la période 2000–2010
Arménie	NC	3,0 %	0,4 %	NC
Biélorussie	86,5 %	88,0 %	89,0 %	2,5 %
Géorgie	NC	NC	NC	NC
Kazakhstan	60,0 %	61,9 %	64,6 %	4,6 %
Kirghizistan	65,8 %	60,0 %	27,2 %	- 38,6 %
Moldavie	74,8 %	73,8 %	77,6 %	2,8 %
Russie	73,4 %	79,8 %	92,0 %	18,6 %
Tadjikistan	19,4 %	16,9 %	43,2 %	23,8 %
Ouzbékistan	68,2 %	61,0 %	58,6 %	- 9,6 %
Ukraine	72,8 %	74,2 %	76,7 %	3,9 %

Source : Comité inter-États de statistiques de la Communauté des États indépendants.

(18) PASOYAN *et al.* (2007).

TABLEAU 6.7
Disponibilité de l'approvisionnement en eau chaude dans les logements urbains

Pays	2000	2005	2010	Changements pour la période 2000–2010
Arménie	NC	21,7 %	58,1 %	NC
Biélorussie	76,6 %	80,2 %	81,1	4,5 %
Géorgie	NC	NC	NC	NC
Kazakhstan	75,0 %	63,1 %	58,5 %	- 16,5 %
Kirghizistan	38,6 %	35,6 %	6,8 %	- 31,8 %
Moldavie	55,2 %	55,0 %	66,6 %	11,4 %
Russie	59,4 %	62,9 %	80,1 %	20,7 %
Tadjikistan	13,9 %	13,8 %	33,0 %	19,1 %
Ouzbékistan	40,1 %	49,4 %	42,3 %	2,2 %
Ukraine	58,4 %	59,7 %	60,9 %	2,5 %

Source : Comité inter-États de statistiques de la Communauté des États indépendants.

Transports urbains

Dans l'ex-Union soviétique, les transports publics étaient fortement subventionnés et constituaient un service essentiel et largement utilisé. L'utilisation de voitures était un privilège rare et cher. L'utilisation de transports publics a fortement diminué depuis les années 1990 à la suite de la récession économique et des réformes économiques en découlant. Les autorités étatiques ont transféré la responsabilité des transports publics urbains aux municipalités, mais, de façon générale, les fonds alloués ont été insuffisants. Cela a entraîné une baisse de la qualité et de la quantité des services de transports publics et de leur compétitivité par rapport aux transports privés. Les tarifs ont connu de nombreuses augmentations (en particulier en Russie où le coût des navettes inter-cités a été multiplié par 7 entre 1990 et 1998). Cependant, les tarifs restent généralement trop bas pour couvrir les frais de fonctionnement.

L'augmentation du nombre de propriétaires de voitures et de véhicules motorisés est particulièrement élevée dans les capitales et les grandes villes. Cette augmentation reflète la croissance économique et les changements dans les aspirations sociales et les comportements, ainsi que des besoins en mobilité et en accessibilité de la population des pays

d'Eurasie. Cependant, cette augmentation est également la conséquence de la baisse de la qualité et de la quantité des transports publics, qui connaissent de grandes difficultés à maintenir et à retrouver un niveau de compétitivité en l'absence de politiques incitatives et d'investissements. Dans tous les pays de la région, excepté le Kazakhstan, le transport public a diminué de manière significative au cours des deux dernières décennies.

L'utilisation des transports publics urbains électriques (tramways et trolleybus) dans les villes d'Arménie, de Géorgie, du Kirghizistan, du Tadjikistan, de l'Ouzbékistan, de l'Ukraine et du Kazakhstan est en baisse. Les trolleybus sont respectueux de l'environnement et réduisent les risques associés aux émissions provenant des moteurs à combustion interne, ce qui les rend plus attrayants pour le développement des transports publics. En Géorgie et en Ouzbékistan, les lignes de tramway dans les zones urbaines ont toutes été mises hors service. À Tbilissi, le nombre de bus affecté aux transports publics a également diminué de 137 en 1990 à 75 en 2002 et seuls 43 d'entre eux fonctionnent encore. Les minibus constituent un nouveau moyen de transport public. La Moldavie est le seul pays où le transport urbain électrique est devenu le principal moyen de transport de passagers, à Chisinau, la capitale. C'est la conséquence

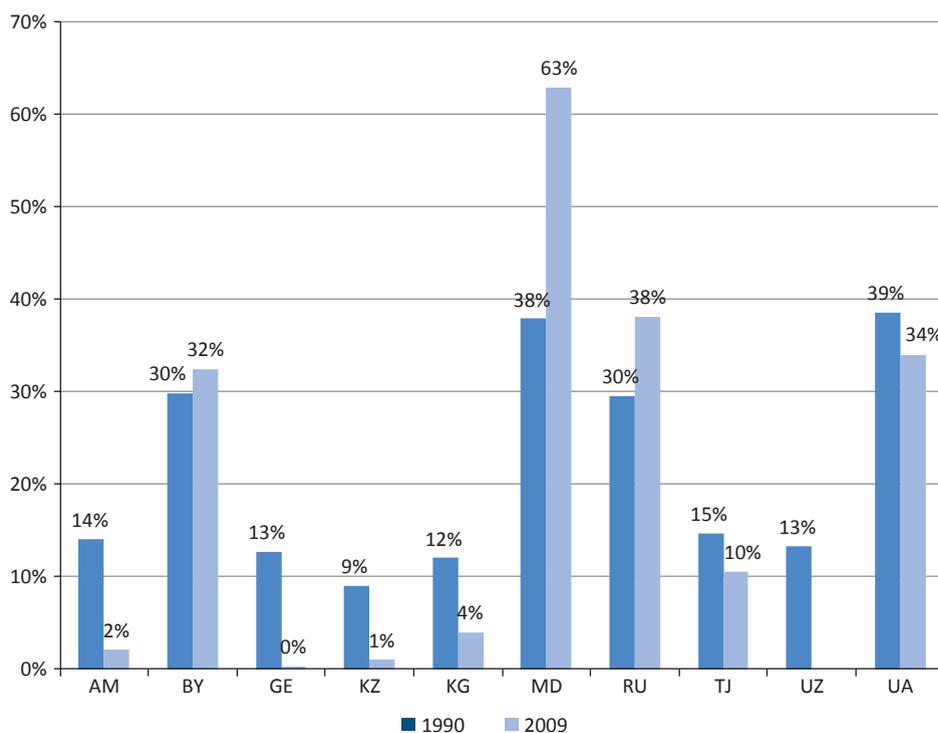
de la diminution (de moitié) de l'utilisation des véhicules privés dans le pays et d'une infrastructure de transports électriques bien développée (cf. graphique 6.1).

Durant les deux dernières décennies, les nouvelles lignes de chemin de fer souterrains (métros) ont été le seul type de

transport ayant connu une légère augmentation. De nombreuses stations souterraines ont été mises en service en Arménie et en Géorgie (cf. tableau 6.8). Le 1^{er} décembre 2011, la toute première ligne souterraine a été mise en service dans la ville d'Almaty (Kazakhstan).

GRAPHIQUE 6.1

Proportion de passagers voyageant par transport électrique par rapport au nombre total de passagers (transports souterrains et routes intercity existantes) [1990-2009]



Source : ROSSTAT (2009).

TABLEAU 6.8

Transport urbain électrique dans les pays d'Asie centrale et du Caucase (1990-2010)

Pays	Tramway		Trolleybus		Métro	
	1990	2010	1990	2010	1990	2010
Nombre de villes disposant de lignes pour le transport urbain électrique						
Arménie	1	-	2	1	1	1
Géorgie	1	-	11	0	1	1
Kazakhstan	5	4	8	4	-	1
Kirghizistan	-	-	2	3	-	-
Tadjikistan	-	-	2	2	-	-
Ouzbékistan	1	1	7	1	1	1

Pays	Tramway		Trolleybus		Métro	
	1990	2010	1990	2010	1990	2010
Longueur des lignes à double sens en km						
Arménie	41,4	-	146,4	-	10,5	12,1
Géorgie	38,5	-	300,0	-	25,2	26,4
Kazakhstan	135,4	115,3	298,0	225,5	-	8,6
Kirghizistan	-	-	101,5	131,6	-	-
Tadjikistan	-	-	84,3	67,2	-	-
Ouzbékistan	117,9	79,1	280,3	40,5	25,7	36,1

Source : ZYUZIN (2012).

Dans la région, le nombre de trajets par transports publics durant les dernières années a diminué de moitié. Cependant, ce déclin a été moins prononcé en Russie, en Ukraine et en Biélorussie. Dans de nombreuses villes, les transports nationaux et municipaux ayant une haute capacité en passagers (bus, trolleybus et tramways) ont été remplacés par des microbus privés, avec une moindre capacité en passagers, qui fonctionnent sur les mêmes trajets que les transports nationaux. La popularité grandissante de ces nouveaux moyens de transport, qui peut s'expliquer par un niveau de confort beaucoup plus élevé pour le même prix, contribue à l'éviction des transports publics traditionnels. Cependant, il existe un problème de sécurité avec les nouveaux transports, puisque les entreprises de transport privées qui fournissent le plus souvent ces services ont tendance à réduire les dépenses de formation des conducteurs. En outre, les flottes de transport public dans tous les pays sont en mauvais état, et ne répondent pas aux normes environnementales minimales.

Gestion des déchets solides

Dans la région Eurasie, la gestion des déchets solides ne constitue pas une

priorité pour les gouvernements et les municipalités. De plus, l'opinion publique est peu sensible aux questions environnementales⁽¹⁹⁾. En règle générale, la gestion des déchets se limite à la collecte et au transport des déchets vers des décharges. Il n'y a pas de réelle « gestion » des déchets dans le sens moderne du terme⁽²⁰⁾. Les délais de collecte des déchets, les décharges non autorisées et les déversements de déchets illégaux sont des problèmes courants dans la plupart des pays de la région. La réglementation en matière de gestion des déchets dans la région est principalement tournée vers la pollution environnementale et non vers la réutilisation et le recyclage des déchets solides. En Russie par exemple, 90 à 92 % des déchets solides sont transportés vers des décharges alors que 1,8 % seulement sont incinérés et 3 ou 4 % recyclés. Au Kazakhstan et en Biélorussie, la proportion de déchets solides destinée à être réutilisée est de l'ordre de 4 %. Dans les autres pays, moins de 1 % des déchets solides est réutilisé ou recyclé. En Ukraine, les déchets ménagers solides sont réutilisés dans seulement deux villes : Kiev et Dnipropetrovsk⁽²¹⁾.

La plus grande quantité de déchets solides produite par personne dans la

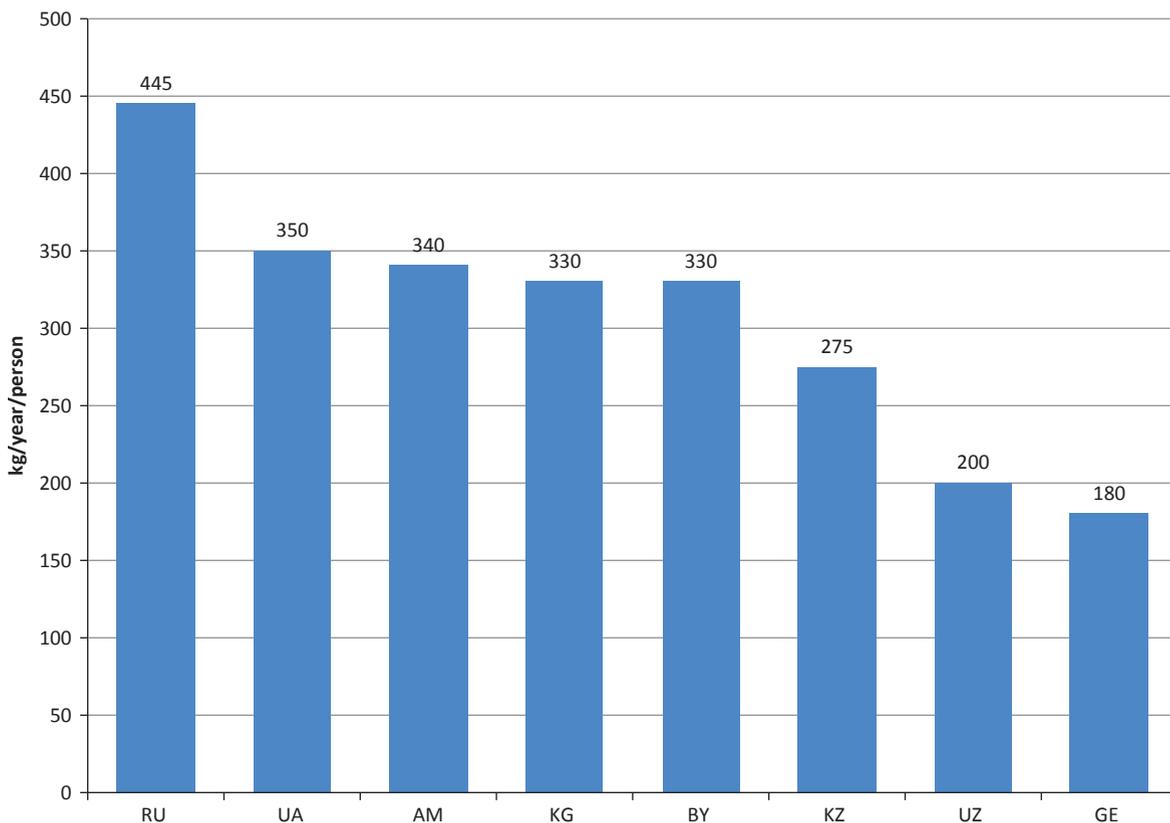
(19) ANTADZE et GUGUSHVILI (2006).

(20) La situation actuelle de la gestion des déchets solides en Eurasie a été héritée de l'Union soviétique, période durant laquelle la gestion des déchets n'était pas une priorité de l'agenda politique. Parallèlement, le système soviétique a eu des aspects positifs en matière de gestion des déchets : la quantité de déchets générés par les ménages et les municipalités, en particulier les emballages, était bien moins élevée que dans les pays à revenu élevé et il existait des systèmes de recyclage du papier et de réutilisation des bouteilles en verre.

(21) Au milieu de l'année 2006, une initiative pour lancer un programme complexe intitulé « Comportement vis-à-vis des déchets dans la ville de Dnipropetrovsk de 2007 à 2011 » avait été mise en place. Ce programme avait pour but de créer les conditions favorables pour encourager un système global de collecte, de transport, de recyclage, de réutilisation et de gestion des décharges. La collecte et l'élimination des déchets ont été mises en sous-traitance et des investissements significatifs ont été faits dans de nouveaux matériels tels que poubelles et camions de ramassage. Les ONG et le secteur administratif ont par ailleurs pris des mesures énergiques pour développer cette stratégie de gestion des déchets au niveau municipal.

région (445 kg) est produite par la Russie et la plus petite (180 kg) par la Géorgie (cf. graphique 6.2). Seules les grandes villes peuvent se vanter de posséder des sites de décharges sains.

GRAPHIQUE 6.2
Quantité de déchets solides produite annuellement par personne



Sources : KHASHIMOV et BAKHTIYOR (2011), BAEKENOVA (2011), USAID, DFID et Eurasia Foundation (2007), KADATSKAYA et al. (2010).

Dans la plupart des villes d'Eurasie, les déchets solides sont déversés dans des sites spécifiques sans aucun nivelage ni aucune couverture. L'Ouzbékistan, le Kirghizistan et le Tadjikistan connaissent la situation la plus alarmante, les installations d'élimination des déchets et les décharges étant à 90 % dans un état critique. Ces décharges ne sont pas clôturées et le sol n'est pas protégé par du béton, ce qui augmente les risques de pollution des eaux souterraines. Les déchets se décomposent dans des collecteurs de déchets, dans des lits d'évacuation de boues, dans des champs de compost, entraînant des émissions polluantes. Dans les décharges où ils sont entassés en quantités colossales, les déchets provoquent des émanations de gaz (dont le méthane, un gaz à effet de serre puissant), ce qui entraîne

des risques élevés d'incendie et d'explosion. De plus, l'augmentation des matières organiques dans ces déchets ne fait que provoquer avec le temps une intensification importante des émissions de gaz à effet de serre.

Ces problèmes sont plus graves dans les grandes villes. Par exemple, le maire d'Almaty (Kazakhstan) a souligné le fait que la décharge de la ville était dans un état critique : « Les déchets ménagers qui s'accumulent dans la ville sont transportés vers la décharge de Karasaisky, située à 34 kilomètres d'Almaty. Elle s'étend sur 34 hectares et est en exploitation depuis près de vingt-cinq ans. Selon certaines tentatives d'estimation, près de 4 millions de tonnes de déchets sont enterrés dans cette décharge qui arrive de toute

évidence à saturation. La technologie de stockage des déchets est compromise. Il existe de nombreuses zones de combustion spontanée et des fuites dans les digues de filtration⁽²²⁾. »

Dans la plupart des pays de la région, le système de tri, de recyclage et la réutilisation des déchets ménagers solides ne sont pas pleinement développés en raison de l'absence de système de séparation des déchets collectés. Cependant, de nouvelles approches du recyclage des déchets sont en train d'émerger dans de nombreuses villes de Russie, d'Ukraine, du Kazakhstan, de Biélorussie et d'Ouzbékistan, impliquant une collecte sélective des déchets, un tri et une réutilisation des ressources. En Arménie et en Géorgie, de petites entreprises recyclent le papier pour produire du papier toilette et des matériaux d'emballage. En Arménie, il n'existe pas de système de collecte ni de tri des déchets ménagers solides à l'échelle nationale ; cependant, 29 entreprises privées produisent des biens en utilisant des déchets (papier, verre, plastique, métal, etc.) ramassés dans le cadre d'un contrat de collecte signé avec les gouvernements locaux, ou rassemblés dans les rues dans les autres cas. L'entreprise de fabrication de papier de Tbilissi est la plus grande de ce type en Géorgie. Elle produit des matériaux d'emballage et des boîtes en carton à partir des déchets.

De nouvelles réglementations nationales sur le tri, sur le stockage et sur le transport organisé des déchets solides sont entrées en vigueur dans la ville de Tachkent, la capitale de l'Ouzbékistan, en août 2012. Ces réglementations sont obligatoires et imposent le tri des déchets des ménages en 5 catégories. En Ukraine, le tri des déchets solides est obligatoire depuis février 2010. Au début de l'année 2013, cette loi a été appliquée dans 185 localités (en majorité des petites et moyennes localités). 8 localités ont des stations de tri des déchets et 16 stations de plus sont en construction.

6.4 Gestion et financement des services de base

Gestion des services de base

En Eurasie, on observe des tendances positives dans l'évolution des modes de gestion et la plupart des autorités locales sélectionnent les modes qu'elles pensent appropriés pour gérer les entreprises qui fournissent ces services de base. Parallèlement, les autorités locales n'ont généralement pas le pouvoir de fixer les tarifs de ces services, ce qui ne leur permet pas d'assumer pleinement leur responsabilité concernant la fourniture de ces services.

Approvisionnement en eau et assainissement

Dans presque tous les pays de la région Eurasie, en particulier au Kirghizstan, au Tadjikistan, en Ukraine, en Biélorussie et en Russie, les systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement sont détenus par les municipalités et des administrations des niveaux supérieurs.

Au Kirghizistan, la plupart des entreprises en charge de l'adduction d'eau sont des entreprises publiques de l'État ou des municipalités. Dans les localités rurales où la réhabilitation ou les projets de construction des systèmes d'approvisionnement en eau ont été financés par la Banque mondiale ou la Banque asiatique de développement, l'exploitation et la maintenance sont à la charge des associations publiques rurales des consommateurs d'eau (organisations publiques élues avec plusieurs employés rémunérés par le biais des tarifs de l'eau). Ces organismes publics sont propriétaires des systèmes d'approvisionnement en eau. Au Tadjikistan, l'administration étatique qui gère la fourniture en eau potable est l'entreprise d'État unifiée *Khochagii Manziliyu Kommunalii*. Elle est responsable de la fourniture des services d'adduction

(22) Résultats de l'enquête menée auprès des maires et des experts techniques.

d'eau et d'assainissement dans les villes, les districts et les villages, ainsi que du contrôle de la qualité de l'eau. Dans les villes de Douchanbé, Khodjent, Nourek, Rogun et dans les districts de Faizabadski et de Varzobski, les équipements de fourniture d'eau potable sont gérés par des entreprises spécialisées détenues par ces municipalités. Au Kazakhstan, les systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement sont détenus principalement par les organes exécutifs locaux et exploités par des entreprises publiques.

En Arménie, toutes les entreprises spécialisées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement relèvent du secteur privé. Ces équipements appartiennent aux municipalités et sont gérés par des opérateurs privés sous contrat de partenariat public-privé (PPP). Actuellement, 5 opérateurs dans le secteur de l'eau fournissent des services d'adduction d'eau et d'assainissement à 80 % de la population du pays. 4 d'entre eux opèrent au niveau régional tandis que *Yerevan Water (CJSC)* fournit ses services à la capitale et sa banlieue. De plus, dans 580 localités rurales (où vivent environ 18 % de la population), les réseaux de distribution d'eau sont détenus ou exploités par des gouvernements locaux⁽²³⁾.

En Géorgie, les systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement étaient, jusqu'à récemment, gérés par des sociétés à responsabilité limitée. Une petite proportion de l'eau est fournie par des sociétés par actions à capital variable. Dans les deux cas, elles sont détenues à 100 % par l'État. Les infrastructures d'ingénierie et autres immobilisations dans le domaine de l'adduction d'eau et de l'assainissement, dans les petites et grandes villes de Géorgie, appartenaient aux municipalités, mais, à partir de 2008, les sociétés par actions *Rustavivodokanal*, *Mtskhetavodokanal*, *Tbilisi Water* et *Gruzvodokanal* sont passées dans les mains de propriétaires privés. En Russie, l'eau et l'assainissement sont fournis à environ 25 % de la

population par le biais d'opérateurs privés sous contrat PPP.

Approvisionnement en chauffage central urbain

Les situations concernant l'approvisionnement en chauffage diffèrent selon les régions. En Russie⁽²⁴⁾, au Kazakhstan, en Ouzbékistan, en Ukraine et au Kirghizstan, le marché du chauffage est inégal avec des segments sous contrôle de différents propriétaires, y compris des sociétés par actions (privées ou détenues en partie par l'État) qui détiennent des sources importantes de cogénération d'énergie et de chauffage, ainsi que des canalisations de chauffage et des installations appartenant aux municipalités ou à l'État, qui disposent généralement de sources de génération d'énergie et de chauffage restreintes (centrales de chaudières municipales) et des réseaux de distribution de chaleur. En Biélorussie et au Tadjikistan, l'intégration verticale des fournisseurs de chauffage, contrôlés au niveau central, et dont l'exploitation est locale, existe toujours, bien qu'il y en ait moins que durant la période soviétique.

En Biélorussie, les entreprises publiques fournissent le chauffage (à l'exception de certaines installations de production et de distribution de chauffage appartenant à des entreprises ou des municipalités). Au Kirghizistan, les entreprises de chauffage fonctionnent comme des sociétés par actions avec une part majoritaire détenue par l'État. En Ouzbékistan, 25 % des services de distribution d'eau chaude et de chauffage sont fournis par des usines de cogénération de chaleur et d'énergie détenues par la société par actions étatique *Uzbekenergo*, par de grandes centrales de chaudières appartenant en partie à l'administration des oblast (30 %) et par les autorités publiques des districts (45 %). En Moldavie, les entreprises de chauffage sont soit des entreprises municipales, soit des sociétés par actions dans lesquelles

(23) KHACHATRYAN (2010).

(24) Il existe une véritable mosaïque de modèles institutionnels et de paramètres sur le marché russe du chauffage central urbain. La part du secteur privé varie de 0 à 100 % et diminue au fur et à mesure de la production à la distribution. Les municipalités détiennent en grande majorité les installations de chauffage central et les louent de plus en plus à des opérateurs privés. Dans certains cas, elles transfèrent certaines des parts qu'elles détiennent à des entreprises privées.

les opérateurs privés ont une participation minoritaire. Par exemple, l'entreprise de chauffage de la ville d'Ungheni (AO « Comgaz plus ») a été fondée en 2000 sous la forme d'une société par actions par la municipalité (bureau du maire) et une entreprise de gaz privée. Aujourd'hui la municipalité détient 99 % des parts de la société.

Gestion des déchets solides

Les modèles utilisés pour gérer la collecte des déchets solides, le transport et les installations d'élimination diffèrent selon les pays. En Ouzbékistan et au Kirghizistan, ces services sont fournis par des agences municipales ou des organismes habilités par les gouvernements locaux. Dans certaines villes, en particulier en Ouzbékistan, les gouvernements locaux font appel à des opérateurs privés pour la collecte et l'élimination des déchets solides.

En Moldavie, toutes les municipalités signent des contrats avec des entreprises privées pour l'élimination des déchets sur

le principe du « pollueur-payeur ». Ce système couvre près de 60 à 90 % des zones urbaines. Dans les zones rurales, le secteur privé est également impliqué dans l'élimination des déchets, bien que ces services ne soient pas abordables pour la majorité de la population rurale. En Russie, en Biélorussie, en Ukraine, au Kazakhstan, en Arménie et en Géorgie, les services de collecte et de transport des déchets solides sont soit entre les mains d'opérateurs privés qui sont généralement sélectionnés par les municipalités par le biais d'appels d'offres, soit, dans le cas de la Russie, sélectionnés par les compagnies en charge de la gestion des immeubles, et qui sont habilitées à signer des contrats pour le ramassage domestique des déchets. Les agences municipales et les entreprises habilitées ont la responsabilité en matière de gestion des sites de décharge. Les sites de décharge peuvent également être gérés par des opérateurs privés sous contrat de gestion.

L'encadré 6.1 décrit les accords PPP sur la collecte des déchets pour le secteur commercial et les ménages à Saransk, en Russie.

Encadré 6.1 – Collecte sélective des déchets à Saransk (Russie).

À Saransk, l'entreprise privée allemande *Remondis* fait partie d'un projet de partenariat public-privé qui fournit des services de collecte, de transport et de tri des déchets solides. L'entreprise utilise des conteneurs spéciaux pour les déchets plastiques et en papier afin de minimiser les coûts du tri et de réutilisation. *Remondis* a fourni de nouvelles poubelles en plastique pour la collecte des déchets solides avec des conteneurs de couleurs différentes pour le plastique et le papier. L'entreprise dispose également d'une flotte neuve de camions-poubelles, principalement allemands. Une vaste campagne de sensibilisation du public sur les bénéfices environnementaux du tri des déchets solides est menée dans la ville. Le fait que les habitants trient effectivement les déchets en fonction des poubelles adéquates prouve le succès des actions de cette entreprise. Plus important encore, *Remondis* prouve également son efficacité dans la réutilisation et le recyclage des déchets triés. L'entreprise vend du carton et du papier à des moulins à papier situés dans l'oblast de Nizhny-Novgorod et des déchets plastiques à des fabricants de conteneurs en plastique. L'usine de tri municipale (construite en 2008 mais jamais mise en service auparavant) fournit des activités supplémentaires de tri et de broyage des déchets. *Remondis* prévoit d'augmenter sa capacité en rénovant l'usine et en améliorant le site de décharge par le biais de mécanismes de partenariats public-privé.

Source : interview avec des fonctionnaires des gouvernements locaux et des responsables des services de gestion des déchets solides à Saransk.

Au Kirghizistan, les déchets ménagers sont collectés et éliminés par des entreprises municipales et privées dans les grandes villes (Bichkek). Les petites villes

dépendent de la collecte informelle des déchets qui donne lieu au tri et à la vente des déchets à des usines de recyclage. En Arménie, des collecteurs de déchets non

officiels sont spécialisés dans la collecte du métal, du plastique, du carton, etc. Ce secteur est si bien développé que, si le gouvernement met en place une politique adaptée et pérenne, le pays pourrait bientôt organiser la collecte séparée des déchets puis leur recyclage et résoudre ainsi les problèmes liés aux décharges situées hors des villes.

À Tbilissi (Géorgie), la création, au sein de la municipalité, d'un département unifié pour la gestion des déchets ménagers solides a amélioré le contrôle et la surveillance de la qualité des services dans la région, et la diminution du nombre de fournisseurs de service, passé de 9 à un seul, a simplifié la gestion.

Transports urbains

Dans le domaine des transports publics, la part des transports (incluant les tramways et certains bus) détenue par les municipalités est minoritaire. Les opérateurs privés dominent le marché des taxis et des services de bus. Les administrations municipales cherchent en général à encourager une implication plus importante du secteur privé dans les services de transport de passagers afin de redonner de l'élan à la compétitivité et inciter à la prestation de ces services. L'encadré 6.2 décrit la croissance rapide de l'utilisation de minibus privés en Ouzbékistan.

Encadré 6.2 – Développement des services de minibus privés en Ouzbékistan.

Depuis 1991, l'Ouzbékistan fait face à une détérioration rapide de l'efficacité de son système de transport de passagers. En seulement quelques années, le pays a été confronté à de nombreuses réductions du nombre des lignes voyageurs et de trajets. Parallèlement, la qualité des services de transport de passagers est devenue médiocre et ne répond plus aux normes basiques de confort et de sécurité.

Malgré cette détérioration, la demande des services de transport de passagers en zone urbaine reste constante et les opérateurs, gérés par les municipalités et l'État, ne peuvent pas y répondre. Cette situation a ouvert la voie aux opérateurs privés dans ce domaine.

Une croissance rapide des services de transport de passagers privés s'est enclenchée avec le lancement (en 1995) de la chaîne de production de minibus Daewoo Damas dans l'usine automobile locale d'Uz Daewoo. Le coût très bas de ces véhicules était sans précédent (4 000 à 6 000 euros en fonction de la configuration du véhicule) et la possibilité de paiement échelonné a rendu ces véhicules indispensables au transport de passagers dans le pays. En fait, durant la deuxième moitié de la dernière décennie, plus de 5 000 minibus circulaient à Samarkand, la deuxième plus grande ville d'Ouzbékistan, et représentaient plus de 90 % du transport de passagers intra-urbain.

Source : résultats de l'interview des fonctionnaires des gouvernements locaux et des responsables des entreprises de transport public urbain (*Asaka*) et informations : <http://www.uzdaewoo.ru/>.

En Géorgie, les services de transport public sont fournis par des entreprises municipales. Tout le monde peut fournir des services de transport public à condition d'obtenir un permis auprès des autorités locales. Au Tadjikistan, seule la ville de Douchanbé bénéficie d'entreprises municipales de transport en exploitation. Dans les autres villes, les services de transport publics sont fournis par des entreprises

privées. En Ukraine, les prestations de service de transport urbain sont partagées entre des opérateurs municipaux qui se chargent des bus et tramways électriques et des opérateurs privés qui se chargent des véhicules à moteur. En Biélorussie, toutes les entreprises de transport, à l'exception de l'entreprise unifiée *Minsktrans*, sont détenues par l'État⁽²⁵⁾. La réglementation et la gestion du service du transport

(25) En Biélorussie, les transporteurs privés ne représentent que 10 % des services de transport de passagers. Minsk excepté, les transporteurs privés fournissent leurs prestations à plus de 750 villes et lignes de banlieue.

sont sous la responsabilité du ministère des Transports.

Situation financière des fournisseurs de services publics

Quel que soit leur mode de gestion (par l'État, les municipalités ou les entreprises privées), les entreprises qui fournissent les services publics dans les pays de la région Eurasie sont confrontées au problème du manque de fonds. Tous les représentants des villes questionnés ont souligné qu'il y avait de sérieux problèmes financiers concernant ces prestations de service de base. 31 % des personnes interrogées ont rapporté un manque de fonds même pour les activités d'exploitation de base, 53 % ont insisté sur le fait que les fonds disponibles couvrent rarement l'exploitation de ces activités et seuls 16 % ont confirmé le fait que les entreprises et les villes avaient assez de fonds pour couvrir les frais et investir dans ces services. La plupart des services d'Eurasie impliqués dans la distribution d'eau et les services d'assainissement et de chauffage font face à un manque de fonds suffisants pour moderniser les systèmes

en place mais également pour couvrir les frais d'exploitation⁽²⁶⁾. Cette situation peut s'expliquer par la réglementation des tarifs orchestrée par les pouvoirs politiques et basée sur le principe de « tarifs socialement acceptables ». Les écarts entre les coûts et les tarifs de l'eau, du chauffage et de l'assainissement pour les ménages sont comblés par des subventions ou des subventions croisées. En Ukraine par exemple, les tarifs de distribution d'eau pour les ménages représentent en moyenne 74 % des coûts de production de ce service, 64 % pour les services d'assainissement et 48 % pour le chauffage urbain. En Russie, au Kazakhstan et en Biélorussie, les tarifs couvrent en général les frais d'exploitation mais ne sont pas assez élevés pour financer les investissements nécessaires⁽²⁷⁾.

La Géorgie est un exemple de bonne pratique en la matière : le principe de régulation des tarifs exige une compensation raisonnable des dépenses engagées par les entreprises du secteur de l'eau, comprenant à la fois les frais d'exploitation et les frais de modernisation et de rénovation. L'encadré 6.3 décrit une méthode de fixation de tarifs « justes » à Tbilissi.

Encadré 6.3 – Fixer des tarifs socialement équitables pour les services de gestion des déchets solides à Tbilissi (Géorgie).

Tbilissi est un exemple de bonne pratique en matière de « tarifs justes ». Afin de fixer des tarifs socialement équitables pour le transport des déchets solides et pouvoir en fin de compte augmenter les taux de collecte de ces déchets, les municipalités basent le calcul des tarifs sur la quantité d'électricité utilisée par les habitants. Le maire de la ville a insisté sur le fait que « baser un tarif sur le nombre de personnes vivant dans un appartement n'était pas une méthode satisfaisante à cause de la migration intensive vers Tbilissi qui complique le calcul ». « Un tarif calculé sur la base de l'occupation de la surface ne se justifie pas socialement et est techniquement irréalisable à cause du nombre élevé de bâtiments privés et de "bâtiments italiens" qui n'entrent pas dans les comptes du cadastre. Les appartements fermés et inoccupés constituent une autre difficulté. C'est la raison pour laquelle un critère reflétant le niveau de vie des ménages a été choisi. » D'après le responsable de la municipalité, plus de la moitié de la population métropolitaine bénéficiera de ces nouvelles règles et paiera des tarifs moins élevés qu'avant pour le transport des déchets solides.

Source : résultats de l'enquête menée auprès des maires et des experts techniques.

(26) Cette situation a été héritée du système soviétique dans lequel les tarifs de l'eau n'étaient pas pris en compte en tant qu'outil économique pour une gestion efficace ou une source de recouvrement des frais d'exploitation. SIVAEV et DANILENKO (2003).

(27) En Russie et au Kazakhstan, la législation nationale prévoit la possibilité de fixer des tarifs à long terme pour les entreprises de fourniture des services d'eau, d'assainissement et de chauffage. Ces tarifs sont fixés pour permettre des investissements suffisants de modernisation et de réhabilitation des infrastructures dans ces secteurs.

C'est au Tadjikistan qu'on observe le niveau le plus élevé de subventions croisées. Les tarifs de fourniture du chauffage pour les industries y étaient, en 2008, vingt-huit fois plus élevés que pour les ménages (respectivement 20 € et 0,7 €/kWh). Les services de collecte, de transport et d'élimination des déchets solides sont principalement financés par les paiements directs des utilisateurs, calculés sur la base du taux d'accumulation de ces déchets ou sur le volume réel pour la période antérieure. Les fonds budgétaires constituent une source de financement supplémentaire. Au Tadjikistan et au Kirghizistan, les services de collecte, de transport et d'élimination des déchets solides sont les plus médiocres de la région. Les services publics dans ces pays manquent de fonds même pour la seule exploitation de ces activités⁽²⁸⁾, ce qui a entraîné une rapide détérioration de la performance de ces services. Les fonds accordés par les organisations internationales sont la seule source de financement pour la réhabilitation des systèmes de collecte, de transport et d'élimination des déchets solides au Tadjikistan. En Géorgie, en Russie, en Ukraine et au Kazakhstan, les

tarifs des services publics sont en général suffisants pour couvrir les frais d'exploitation et de maintenance des décharges.

Les principales sources de financement pour les sociétés de transport dans la région sont les billets des passagers et les revenus d'activités qui ne sont pas liées au transport de passagers. En Biélorussie par exemple, cela inclut les services de parking surveillés et les services de réparation des transports automobiles. En règle générale, 30 % des ressources totales des entreprises proviennent d'activités qui ne constituent pas leur cœur de métier.

Les problèmes financiers auxquels font face les fournisseurs de services d'eau, d'assainissement et de chauffage en Moldavie, au Tadjikistan, en Arménie et en Géorgie proviennent principalement du non-paiement massif des tarifs à cause du niveau élevé de la pauvreté dans ces pays. Les décideurs politiques de la région s'accordent sur le fait qu'il serait politiquement inacceptable d'augmenter les tarifs de ces services de base au niveau nécessaire pour couvrir les coûts. L'encadré 6.4 décrit l'approche de l'Arménie.

Encadré 6.4 – Remise de la dette des consommateurs pour les services d'eau et d'assainissement en Arménie.

En Arménie, la loi sur l'établissement de bénéfices relatifs au remboursement de la dette pour la fourniture des services d'adduction d'eau, d'assainissement et d'irrigation a joué un rôle crucial dans l'amélioration de la situation de ces secteurs. Cela a permis d'annuler la dette des consommateurs accumulée avant 2000 et de fournir un service que les consommateurs ont remboursé à hauteur de 15 à 20 % du montant de leur dette en 2000-2002. Près de 90 % des utilisateurs de services bénéficient de ce mécanisme et ont signé des contrats avec des entreprises de distribution d'eau et de services sanitaires. En conséquence, plus de 42 000 abonnements supplémentaires ont été enregistrés et, parallèlement à l'amélioration des performances des entreprises des secteurs d'adduction d'eau et d'assainissement, des signes de stabilisation de la situation financière ont été observés : l'accumulation de la dette a été réduite durant les dernières années et les dépenses des entreprises de ces secteurs ont peu à peu rejoint le niveau de revenus réels. Des contrats d'affermage (*leasing*) et de gestion des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement ont inclus des incitations pour améliorer la qualité des services, le recouvrement total des frais engagés et l'investissement des capitaux liés aux dépenses de trésorerie. L'installation de compteurs d'eau des abonnés dans les bâtiments est une composante importante dans la réforme dans toutes les entreprises.

Source : GLOBAL WATER PARTNERSHIP (2009).

(28) Pour de plus amples informations, voy. PNUD (2011).

Le poids des paiements des services publics est moins lourd pour les ménages d'Eurasie que pour les États européens grâce à des politiques de contrôle des tarifs⁽²⁹⁾. Bien que le pourcentage de dépenses pour ces services en proportion des dépenses totales des consommateurs ait augmenté dans tous les pays, excepté au Kazakhstan, il n'excède pas 11 % dans tous les pays de la région et, au Kirghizistan et au Tadjikistan, les deux pays les plus pauvres de la région, il est inférieur à 5 % (cf. tableau 6.9). De plus, la plupart des pays (Russie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan et Ukraine) accordent des subventions pour le paiement de ces services, le montant des subventions dépendant des revenus des foyers. En Russie, la part maximale de dépenses d'un ménage dans les services domestiques et communaux par rapport au revenu total du foyer est fixée à 22 %, en Ukraine, cette part est de 10 % pour les personnes handicapées et de 15 % pour les personnes valides.

En Ukraine, les lois prévoient différentes aides sociales en fonction des catégories sociales des citoyens. Plus de 13 millions de personnes, soit 29 % de la population, bénéficient d'aides sociales. En fonction de la catégorie de ces aides, la réduction des tarifs pour les services domestiques et communaux varie de 25 à 100 %. En Moldavie, le montant des compensations diffère en fonction du revenu des ménages et varie de 25 à 50 %. En 2005, en Russie, les subventions et les aides sociales ont été remplacées par des paiements directs et l'efficacité de cette méthode a été évidente. D'un côté, les paiements directs garantissent que les aides sont utilisées pour l'objectif pour lequel elles sont versées et, d'un autre côté, les entreprises communales sont payées en temps et en heure directement par les ménages, sans implications de mécanismes compensatoires de l'État.

TABLEAU 6.9

Dépenses pour les services domestiques et publics en proportion des dépenses de consommation de la population (basées sur une enquête aléatoire sur les budgets des ménages)

Pays	2000	2005	2009	2010	2011
Arménie	5,8 %	6,5 %	10,7 %	10,5 %	10,9 %
Biélorussie	3,0 %	9,1 %	7,7 %	7,0 %	5,5 %
Géorgie	NC	NC	NC	NC	NC
Kazakhstan	11,9 %	11,1 %	9,9 %	9,9 %	8,3 %
Kirghizistan	4,9 %	4,9 %	4,7 %	5,7 %	4,9 %
Moldavie	NC	NC	NC	NC	NC
Russie	4,7 %	8,3 %	8,7 %	9,2 %	9,5 %
Tadjikistan	1,8 %	3,4 %	4,6 %	4,7 %	4,3 %
Ouzbékistan	NC	NC	NC	NC	NC
Ukraine	6,6 %	7,4 %	8,9 %	8,7 %	9,1 %

Source : Comité inter-États de statistiques de la Communauté des États indépendants.

Le manque de fonds des services publics eurasiens est en partie compensé par les administrations centrales et municipales. Les financements privés sont rares dans le secteur. Au Kirghizistan, les dépenses liées à la production de chauffage urbain sont couvertes par les revenus générés par la vente d'électricité ou, dans le cas de centrales à chaudières, par les gouvernements

locaux, ou des niveaux supérieurs de gouvernement, afin de réduire les coûts du chauffage pour les usagers. Le gouvernement arménien a levé des fonds et accordé des financements pour couvrir les dépenses d'investissement pour la réhabilitation et l'extension des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement. Cependant, les politiques gouvernementales ont impliqué

(29) Pour de plus amples informations à ce sujet, voy. OCDE (2009).

une réduction des subventions budgétaires dans ces secteurs. En Biélorussie, les fonds alloués par l'État aux entreprises de transport représentent 70 à 80 % des financements totaux. Les subventions locales pour les services de transport de passagers intra-urbains représentent environ 15 % du financement total, mais ce montant diminue graduellement. Depuis le 1^{er} avril 2013, en Russie, les fournisseurs de chauffage et les

entreprises de services d'eau et d'assainissement qui touchent des revenus inférieurs à ceux qui leur sont dus, à cause de la réglementation des tarifs, peuvent obtenir une compensation versée par la Fédération russe.

En Ouzbékistan, les projets de fourniture de chauffage urbain sont financés par un partenariat public-privé (cf. encadré 6.5).

Encadré 6.5 – Modernisation et financement de la fourniture de chauffage à Tchirtchik (Ouzbékistan).

En août 2012, l'entreprise allemande *Bosch Termotechnik GmbH* a signé un contrat avec l'agence *Uzkommunkhizmat* afin de moderniser le système de fourniture de chauffage urbain dans la ville de Tchirtchik (*oblast* de Tachkent). Dans le cadre de ce contrat, l'entreprise allemande procédera à la rénovation du système de Tchirtchik en le remplaçant par un système de distribution indirecte d'eau chaude. Au lieu d'utiliser des agents caloporteurs, le nouveau système utilisera de l'eau chaude produite dans des centrales à chaudières qui fourniront un ou plusieurs bâtiments. Cette modernisation permettra une réduction de plus de 30 % des pertes de chaleur et une amélioration drastique de la qualité de l'eau chaude. *Bosch Termotechnik* fournira des équipements prêts à l'emploi pour moderniser les équipements basiques et auxiliaires des stations à chaudières qui fournissent 725 bâtiments de la ville. Le projet devrait être mis en place sur une période de trois ans. En Ouzbékistan, un premier projet visant à entamer une transition vers la fourniture indirecte d'eau chaude a été mis en place. Ce projet, d'un montant estimé à 20 millions USD, sera financé par l'administration centrale et des prêts accordés par les banques d'Ouzbékistan.

Source : <http://www.uzdaily.uz/articles-id-12357.htm> (en Russie).

Des exemples similaires peuvent être observés dans d'autres pays. En Russie, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a alloué 273 millions d'euros au groupe d'entreprises *Rosvodokanal* pour le développement des entreprises *Kaluzhskiy Oblastnoi Vodokanal LLC* et *Tver Vodokanal LLC* et la restructuration de la dette. En Moldavie, la Banque mondiale va financer la modernisation de la société par actions *Termokom*. Actuellement, le gouvernement de la république de Biélorussie travaille sur les détails de la mobilisation de prêts et de subventions d'institutions financières internationales pour financer des projets dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans les villes de Vitebsk, Baranovitchi, Slonim, Grodno et Brest. 30 millions d'euros seront dépensés entre 2011 et 2015.

Il est intéressant de noter que les projets dans le secteur des services publics sont actuellement financés par des banques

internationales de développement davantage que par des banques commerciales locales. La mobilisation de prêts auprès des banques commerciales nationales est limitée par la faible solvabilité des entreprises d'adduction d'eau, d'assainissement, de chauffage, des services de transport de passagers et de gestion des déchets solides. Le plus souvent, ces entreprises contractent des prêts uniquement pour faire face au manque de trésorerie. Le financement de la dette pour les projets d'infrastructures est rare en raison de l'indisponibilité de taux à long terme et des risques politiques considérables qu'impliquerait une augmentation des tarifs. Le fait qu'une partie des revenus des entreprises municipales soit générée par des allocations budgétaires constitue un autre facteur important. Les subventions des services publics provenant, dans certaines villes, des budgets municipaux, les entreprises dépendent de la disponibilité des budgets de ces villes, ce qui augmente les risques potentiels relatifs aux crédits. La

conséquence des politiques mises en place dans la région Eurasie est donc que la plupart des pays font appel à des sources de financement extérieures, y compris à des organisations internationales, pour la mise en œuvre de projets orientés vers l'amélioration de l'efficacité de la distribution d'eau courante, des services de chauffage urbain et vers le développement du marché des services publics et du secteur de l'énergie en général.

Rôle du secteur privé dans la fourniture des services de base⁽³⁰⁾

En Arménie, en Biélorussie, en Ukraine et au Tadjikistan, la privatisation totale des infrastructures pour la prestation des services d'adduction d'eau et d'assainissement est interdite par la loi.

Jusqu'à récemment, en Russie, le processus de privatisation des actifs immobilisés des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement était assez dynamique et avait été mis en place via l'intégration de ces actifs dans des fonds de nouvelles sociétés par actions. Une loi interdisant la privatisation des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Depuis lors, la privatisation de ce secteur est autorisée uniquement si les actifs immobilisés sont inclus dans le

capital de départ d'entreprises unifiées, et les entreprises unifiées d'État (au niveau fédéral ou régional) ou municipales sont en conséquence transformées en sociétés par actions. Au Tadjikistan, la loi interdit la privatisation totale de tous types de systèmes de distribution d'eau, bien que des personnes morales et physiques puissent être propriétaires d'installations de distribution. Ces systèmes sont alors construits à leurs propres frais.

En Géorgie, la loi ne prévoit aucune limitation au transfert des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement vers le privé. De plus, la loi ne mentionne pas de formes spécifiques de propriété et, comme c'est le cas dans la législation de nombreux pays d'Europe, n'utilise que le terme de « propriétaire » sans autre précision. Les systèmes et les installations pour la distribution d'eau et l'assainissement peuvent donc être détenus sans restriction par le gouvernement central, les gouvernements locaux ou des personnes physiques ou morales privées.

Le Kazakhstan est un exemple d'expérience positive dans le domaine de la restructuration et de la privatisation du secteur de la fourniture du chauffage urbain et dans la privatisation des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement. La ville de Chymkent est un bon exemple de privatisation d'entreprise dans le secteur de l'eau (*cf.* encadré 6.6).

(30) Cette section est tirée de SIVAEV *et al.* (2006), de SIVAEV (2008) et de l'OCDE (2008).

Encadré 6.6 – Privatisation du système de distribution d'eau à Chymkent (Kazakhstan).

À Chymkent, les actifs du système de distribution d'eau sont détenus par une entreprise privée, *Vodnyie Resursy Marketing (VRM)*, dont l'administration municipale détient 22 % du capital. Les entreprises sont responsables des réparations, de la maintenance, de la rénovation et de l'exploitation des systèmes de distribution d'eau et de sanitaires existants et les municipalités sont responsables des problèmes relatifs aux investissements dans de nouveaux actifs et à l'extension du système de services publics. L'administration municipale a également affecté la responsabilité de l'exploitation des nouveaux actifs à *VRM*. *VRM* est devenue la seule entreprise de distribution d'eau habilitée à fixer un tarif à moyen terme (le tarif « plafond ») plutôt qu'un tarif annuel classique (le système du « coût plus profit »). Le tarif à moyen terme est fixé pour une période de trois à cinq ans. Cette approche permet d'intégrer certaines dépenses en capitaux dans les tarifs en même temps que les coûts d'exploitation et les revenus. *VRM* fournit un accès vingt-quatre heures sur vingt-quatre aux services d'eau et d'assainissement. L'entreprise répond à toutes les normes sanitaires locales appliquées à l'eau potable. De plus, elle est en train de mettre en place des conduites vers les quartiers extérieurs dans le cadre d'un projet financé par un prêt. Cette entreprise de distribution d'eau est leader dans son domaine au Kazakhstan et fait partie des meilleures entreprises de ce secteur dans la région Eurasie.

Source : OCDE (2006).

Les opérateurs privés sont attirés par le secteur des services publics en Eurasie grâce aux différents modes de partenariats public-privé utilisés, en particulier en Russie, en Ukraine, au Kazakhstan, en Arménie et en Moldavie⁽³¹⁾. Ces dernières années, les conditions légales et institutionnelles nécessaires aux projets PPP ont été mises en place. Dans la région, les formes de participation du secteur privé les plus utilisées dans le secteur des services publics sont les contrats de location⁽³²⁾. Dans ce mode, le locataire assume la responsabilité non seulement de la gestion du système mais également de la collecte des paiements pour les services fournis. Les autorités sont toujours responsables des investissements qui peuvent être effectués en utilisant partiellement ou totalement les

loyers de ces contrats. Dans certains cas, l'opérateur est également responsable des investissements dans le cadre du contrat de location. Les contrats pour la concession et la gestion sont moins fréquemment utilisés dans cette région. Les résultats de l'enquête confirment que les contrats de location sont la forme dominante de partenariat public-privé dans le secteur des services publics grâce à un cadre légal bien développé qui régleme la conclusion de ces contrats, contrairement à d'autres types de contrats.

Cependant, certains pays, en particulier la Russie, le Kazakhstan et le Tadjikistan, ont amélioré leur législation en adoptant des lois spécifiques pour réguler la conclusion des contrats de concessions ces dix dernières années⁽³³⁾. Des lois similaires

(31) Alors que le Kazakhstan et l'Ukraine n'ont attiré que des opérateurs nationaux dans le secteur de l'eau, l'Arménie a ouvertement invité les opérateurs internationaux à participer à la gestion de l'infrastructure de ce secteur. Le pays a travaillé en étroite collaboration avec des donateurs et des institutions financières internationales (IFI) pour préparer les contrats. Cela a entraîné des améliorations significatives dans l'exploitation des deux services d'eau.

(32) Pour de plus amples informations sur ce sujet, voy. OCDE/INSTITUT DE L'ÉCONOMIE URBAINE (2010) et OCDE (2011).

(33) Des lois encourageant les investissements dans le secteur des services publics ont été adoptées durant la dernière décennie dans de nombreux pays d'Eurasie : lois sur les concessions en Russie (2005), au Kazakhstan (2006) et au Tadjikistan (2011), loi sur les spécificités des locations et des concessions relatives à l'approvisionnement en eau, à la fourniture de chauffage et aux installations sanitaires dans les propriétés communales en Ukraine (2010) et lois sur les partenariats public-privé au Kirghizistan et au Tadjikistan (2012).

ont été adoptées en Moldavie et en Ouzbékistan dès 1995, mais, récemment, les gouvernements des deux pays ont amendé ces lois de façon significative pour attirer les opérateurs privés. L'adoption de ces lois est également utile pour fixer les règles de sélection des opérateurs afin d'augmenter la concurrence pour le droit à exploiter les infrastructures des services publics.

Cependant, l'interaction entre les autorités publiques et les investisseurs ou prestataires n'est pas toujours un succès. C'est le cas de Rostov-sur-le-Don (Russie) où l'ancienne administration de la ville a transféré les équipements des services d'assainissement et de gestion des déchets vers des opérateurs privés dans le cadre d'une concession de quarante-neuf ans. D'après le maire actuel de la ville, le contrat ne précise aucun indicateur de rendement, ce qui constitue un obstacle de taille à l'évaluation des performances de l'opérateur privé⁽³⁴⁾. En Ukraine, selon les statistiques officielles, il existe 19 projets PPP dans le secteur de l'eau, 14 dans le secteur du chauffage et 5 dans celui de la gestion des déchets solides. Cependant, ces exemples ne sont pas vraiment positifs. Un des contrats de concession les plus connus en Ukraine, qui visait à transférer les systèmes d'assainissement et de gestion des déchets de l'*oblast* de Luganskaya à un opérateur privé (la société russe *Rosvodokanal*), a été annulé en décembre 2012, seulement trois ans après sa signature. Ni les autorités de l'*oblast* ni les partenaires privés n'étaient satisfaits de ce partenariat, les tarifs des services avaient significativement augmenté, la qualité de la distribution d'eau s'était détériorée et le nombre d'accidents avait brusquement augmenté⁽³⁵⁾.

Concernant le développement des PPP, les pays d'Eurasie peuvent être divisés en 4 groupes :

Arménie et Russie : l'implication d'entreprises privées dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement est courante dans ces pays. Malgré les différentes formes de coopération entre les entreprises et les autorités, les PPP sont généralement un succès dans ces pays⁽³⁶⁾ (cf. encadré 6.7).

Géorgie, Kazakhstan et Ukraine : récemment, ces pays ont fait beaucoup d'efforts pour tenter d'attirer les entreprises privées dans le secteur des services publics. Cependant, l'implication d'entreprises privées dans ce secteur reste rare avec seulement quelques exemples.

Kirghizistan, Moldavie, Tadjikistan et Ouzbékistan : dans ces pays, la participation du secteur privé dans la fourniture de services de base est soit inexistante, soit très rare. Cependant, il existe une base saine pour l'implication du privé grâce à la décentralisation de la gestion des services publics qui permet au gouvernement central de transférer les responsabilités associées aux autorités régionales et locales.

Biélorussie : ce pays a un système national centralisé qui gère le secteur des services publics. Les autorités de l'État sont responsables de l'ensemble de ce secteur. Les entreprises privées ne sont pas les bienvenues dans le secteur des services publics ; de plus, il serait impossible de les attirer dans ce secteur sans des changements radicaux.

(34) SIVAEV et SHAKIROV (2011).

(35) ZAPATRINA (2010), ZAPATRINA et LEBEDA (2011).

(36) Pour plus d'informations, voy. KHACHATRYAN (2009) et OCDE/INSTITUT DE L'ÉCONOMIE URBAINE (2010).

Encadré 6.7 – Utilisation des PPP dans la fourniture de chauffage à Novochakhtinsk (Russie).

La ville de Novochakhtinsk fournit un bon exemple d'efficacité énergétique et de fiabilité des systèmes de fourniture de chauffage. Novochakhtinsk fait figure de pionnière dans la mise en place d'un projet pilote basé sur l'utilisation de pompes pour utiliser l'énergie thermique à bas potentiel de l'eau des mines de charbon désaffectées pour chauffer les bâtiments scolaires et de santé. L'entreprise *Teplonasosnye Systemy-Novoshakhtinsk LLC* est responsable de la mise en place du projet. La première phase d'investissement pour la construction de la station de pompes à chaleur n° 1 (HPS n° 1) se monte à 5 millions USD. Le projet pilote a permis d'améliorer la performance des services de fourniture de chauffage, ce qui s'explique, entre autres, par l'ajustement des volumes de chauffage fournis aux conditions climatiques et à l'usage des bâtiments. La municipalité tente d'attirer un opérateur privé sur la base d'un partenariat public-privé afin de fournir l'ensemble de la ville en chauffage grâce aux énergies renouvelables. L'ensemble du système de fourniture de chauffage sera confié à un opérateur privé dans le cadre d'un contrat de location avec des engagements d'investissements. L'opérateur privé modernisera le système de fourniture de chauffage en construisant des stations de pompes à chaleur et devra respecter les indicateurs de performance précisés dans son offre. La municipalité, en tant que signataire du bail, aura le droit de superviser l'opérateur privé.

Source : CHERNI (2011).

Rôle des communautés locales : participation des citoyens dans la prestation des services publics

Pour plusieurs raisons, sociales, économiques, politiques et juridiques, la participation des citoyens est très faible dans quasiment tous les pays de la région. Le rôle de l'autogouvernance locale consiste, dans la plupart des cas, à fournir les services sociaux prévus par la loi aux citoyens. Ces services sont subventionnés par le budget de l'État au lieu d'être auto-organisés et autofinancés. Le montant des financements des services publics est déterminé par l'État et non par les pouvoirs locaux et dépend fréquemment des fonds alloués par les organes centraux du pouvoir. Dans cette situation, des formes potentielles d'engagement citoyen dans le processus d'exercice du pouvoir au niveau local, comme prévu par la loi, perdent de l'importance. Elles laissent place à l'incrédulité concernant la possibilité d'influencer les décisions prises au niveau local. Cependant, la population de tous les pays d'Eurasie participe à certains degrés du processus de prestation des services publics.

Approvisionnement en eau et assainissement

Au Kazakhstan et en Géorgie, des lois prévoient l'implication active de la population dans la prise de décisions concernant la distribution d'eau et l'assainissement. Au Kazakhstan, avant d'adopter de nouveaux tarifs pour ces services, les administrations territoriales de l'Agence pour la régulation des monopoles naturels ont organisé, sous mandat, des auditions publiques pour débattre des problèmes relatifs au fonctionnement des entreprises de ces domaines, du niveau des pertes techniques et commerciales dans le secteur de l'eau, des dépenses des entreprises et des changements de tarifs. Diverses entreprises publiques et des représentants des communautés locales sont invités à participer à ces auditions.

La démocratisation de la Géorgie a conduit à une intensification de l'activité dans les différentes organisations communautaires, qui représentent la partie la mieux organisée et la plus consciencieuse de la société. Les problèmes d'eau et d'assainissement ayant des impacts directs sur le niveau de bien-être, de santé publique et sur l'environnement, divers organismes sociaux contribuent activement à la

résolution de ces problèmes. De nombreux outils et procédures pour associer la population au processus de prise de décisions dans le secteur de l'eau et celui de l'assainissement sont inclus dans la législation locale et les conventions internationales. En Arménie, les organisations communautaires sont également impliquées dans le processus de fixation des tarifs de l'eau.

La législation ukrainienne recommande aux représentants des organisations communautaires et aux propriétaires de bâtiments logeant plusieurs familles de s'engager dans la vérification de la conformité des services d'eau et d'assainissement aux normes et règles établies pour ces services. En Ouzbékistan et au Kirghizistan, les lois incitent également la population à participer bénévolement à la rénovation, à la réparation et à la maintenance des réseaux de distribution d'eau, d'assainissement et de chauffage et poussent parallèlement à la création de partenariats locaux pour la fourniture de ces services. Au Kirghizistan, le programme *Taza Suu*

envisage une participation des communautés locales à la rénovation de l'infrastructure de distribution d'eau. L'implication de ces communautés inclut la contraction et le remboursement de prêts, la maintenance des systèmes de distribution d'eau et la fixation des tarifs. Au Tadjikistan, les habitants de nombreuses localités tentent de créer leurs propres modes d'organisation pour l'adduction d'eau et l'assainissement. La création de comités publics regroupant les usagers et les administrations locales est souvent utilisée. Un comité de l'eau regroupe 10 à 20 personnes, élues par la communauté. Ces comités sont habilités à prendre des décisions sur chaque question relative à l'organisation de la distribution d'eau et de l'assainissement dans une localité. Les comités reçoivent des fonds par le biais de paiements mensuels d'un montant de 1 à 2 *somonis* (0,2 USD) par ménage. Les fonds ainsi regroupés sont ensuite utilisés pour financer la maintenance et l'exploitation des systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement. L'encadré 6.8 décrit un exemple de ces activités.

Encadré 6.8 – Des bénévoles locaux construisent des toilettes au Tadjikistan.

Au Tadjikistan, dans l'oblast de Khatlonskaya, à Muminabadskiy, à Temurmalijskiy et à Beshkentskiy, les bénévoles locaux participent à la construction de toilettes et au nettoyage des canalisations et des réservoirs. Dans certaines localités, la participation de la communauté a permis de construire des toilettes dans une école, de nettoyer les réservoirs d'eau potable et d'organiser le cofinancement d'un projet de construction d'un réseau de distribution d'eau. Le comité de l'eau de Shibonai, dont les habitants ont longtemps souffert de nombreux cas de malaria à cause de la présence de mauvaises herbes dans les fosses de collecte, a, en collaboration avec les dirigeants religieux de la communauté, loué une pelle mécanique et a payé les services du conducteur avec l'argent collecté auprès des habitants. Le problème a pu être résolu et le comité de l'eau supervise désormais la maintenance et l'exploitation des fosses de collecte.

Sources : BUKHORIEV (2010), PARASTOR (2011), KHOVAR in <http://www.khovar.tj/rus/>.

Approvisionnement en chauffage central urbain

Dans certaines régions de Moldavie et d'Arménie, les associations de propriétaires sont impliquées dans l'organisation et/ou la gestion des systèmes de fourniture de chauffage urbain. Des projets pilotes ont

été mis en place avec succès dans le secteur de la fourniture de chauffage dans les villes d'Erevan, Gumri et Spitak en Arménie. L'expérience de ces villes prouve que les coopératives peuvent être efficaces dans l'organisation de la rénovation et la gestion des systèmes de fourniture de chauffage grâce à la levée de fonds⁽³⁷⁾.

(37) PNUD/GEF (2010).

Transports urbains

Dans tous les pays étudiés, la loi prévoit la participation de la communauté dans les prestations des services de transport. Cependant, la population est rarement impliquée dans ce processus. Le plus souvent, l'implication des citoyens est limitée à la modification du réseau des lignes urbaines. Les lignes peuvent être supprimées, étendues ou modifiées d'une manière ou d'une autre à la demande des habitants, si la demande est jugée raisonnable. Par exemple, à Riazan (Russie), une ligne de bus a été modifiée et prolongée et le nombre de bus par ligne a été augmenté. Cela a permis de réduire le temps de trajet de quinze minutes en moyenne. À Minsk (Biélorussie), à la demande des habitants qui ont exprimé leur insatisfaction concernant certaines lignes, l'organisation des arrêts a été modifiée. Le temps de trajet a ainsi pu être réduit. À Donetsk (Ukraine), de nouvelles lignes sont créées à la demande des habitants à condition que le nombre de passagers sur ces lignes soit assez important.

Gestion des déchets solides

L'implication de la communauté dans le secteur de la gestion des déchets solides est assez limitée. Cependant, il existe de nombreux exemples de collecte sélective des déchets en Russie (Saransk, Iekaterinbourg), en Ouzbékistan (Tachkent), en Géorgie et en Ukraine. Depuis 2010, en particulier, l'Union européenne a financé un projet de développement d'une stratégie globale de gestion des déchets, menée dans l'*oblast* de Zakarpatskaya en Ukraine. Le projet comprend une plateforme régionale pour la coopération entre tous les niveaux de gouvernement et les organisations communautaires. Dans le cadre de ce projet, de très nombreuses initiatives ont lieu pour faire changer l'opinion publique au sujet de la gestion des déchets solides et la situation environnementale dans le pays. De grandes entreprises, des associations

communautaires et des organisations religieuses participent à ces activités de prise de conscience. Par exemple, la municipalité a participé au nettoyage du lit de la rivière Latoritzky et collecté environ 60 m³ de déchets, y compris des conteneurs plastiques. Une attention importante est portée à la promotion des mesures de protection de l'environnement et au traitement correct des déchets chez les jeunes. Des formations spécifiques pour éduquer les jeunes générations à un comportement respectueux de l'environnement ont régulièrement lieu⁽³⁸⁾.

6.5 Défis existants et sous-jacents

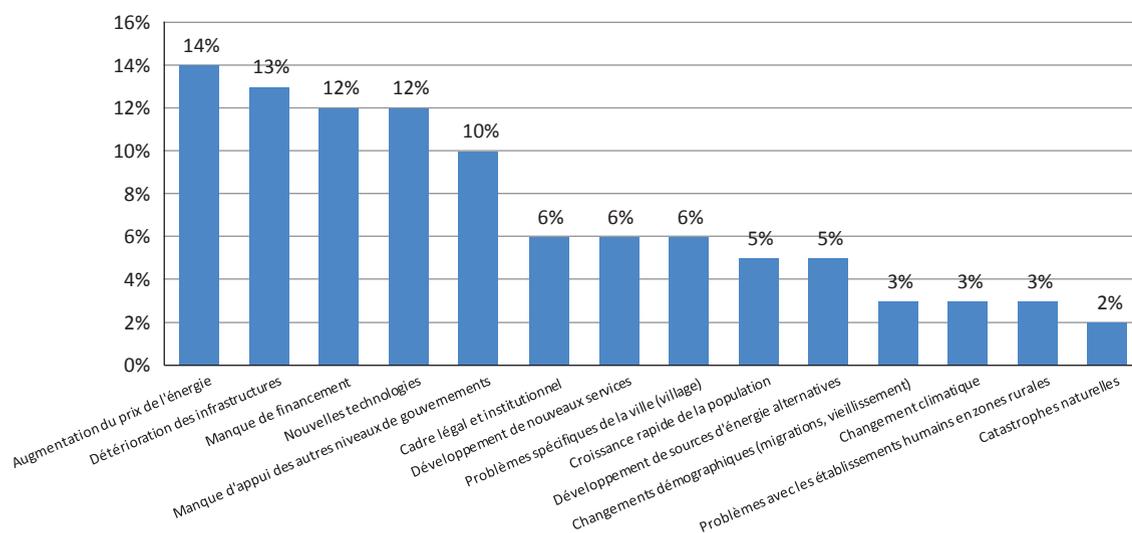
La fourniture des services publics de base dans la région Eurasie s'est améliorée sur certains aspects durant la dernière décennie, mais leurs performances restent en général insatisfaisantes avec des impacts négatifs sur la population, l'environnement et l'ensemble de l'économie. Les pays de cette région ont progressé à des rythmes différents et il existe des exemples de succès mais, dans la plupart des cas, lorsque des améliorations ont pu être constatées, elles restent assez limitées.

Le développement de la fourniture de services publics dans la région est ralenti par de nombreux facteurs. Les résultats du sondage mené pour effectuer cette enquête ont mis en lumière un certain nombre de facteurs qui affectent le développement des services de base ainsi que la portée de ces facteurs. Le plus important de ces facteurs est celui de l'augmentation des prix de l'énergie (14 %), suivi par le vieillissement des infrastructures des services publics. L'accessibilité aux prix des nouvelles technologies ainsi que le manque de financement et de soutien des autres niveaux du pouvoir représentent 12 % chacun et sont suivis par d'autres facteurs (*cf.* graphique 6.3). Certains de ces facteurs sont présentés plus en détail ci-dessous.

(38) http://www.wastegovernance.org/ukraine_rus.html

GRAPHIQUE 6.3

Facteurs les plus importants sur le développement du secteur des services publics, d'après le sondage mené auprès des représentants des villes de certains pays de la région Eurasie



Source : résultats de l'enquête menée auprès des maires et des experts techniques.

Augmentation des prix des ressources énergétiques – Cela a inévitablement entraîné une augmentation des tarifs des biens et services, y compris des services publics, et a de toute évidence engendré une réduction des revenus des ménages. L'augmentation des prix des ressources énergétiques est le facteur qui impacte le plus négativement le secteur des services publics, car l'argent des paiements des consommateurs est canalisé vers les coûts toujours croissants de l'énergie au lieu d'être orienté vers la maintenance des infrastructures des services publics.

Manque de financement – Le manque chronique de financement pour les services de base étudiés dans ce chapitre est un facteur crucial dans la faible efficacité de ces services. Les tarifs et les récupérations de fonds dans certains pays (en particulier en Asie centrale) sont trop bas et les entreprises manquent d'argent pour investir. La plupart des revenus des entreprises qui fournissent des services publics proviennent des paiements des consommateurs, le reste provenant de financements. Les tarifs sont maintenus artificiellement bas et les versements de l'État n'augmentent pas pour combler ce manque. Le financement provenant de sources privées est toujours insignifiant bien que, ces dernières années, le secteur privé dans la Fédération russe ait participé de façon considérable

aux investissements dans ce secteur. Les services de base sont toujours sous-financés et leur fonctionnement implique des dépenses élevées qui effraient les investisseurs potentiels. L'aspect social des politiques menées dans le secteur des services publics reste très important dans les pays de la région Eurasie, en particulier en ce qui concerne les tarifs.

Importante usure naturelle de l'infrastructure – Dans la plupart des cas, l'état des réseaux et des équipements ne répond pas aux exigences de durabilité ni de qualité des services. Les réseaux d'infrastructure et les équipements existants pour les services publics présentent une usure et vétusté importantes. Cela induit un taux croissant d'accidents, des interruptions de fonctionnement dans les services, un dépassement de budget global des ressources matérielles et techniques et un gâchis d'énergie et d'eau. Le manque de maintenance et de reconstruction des réseaux de distribution d'eau si archaïques dans la région entraîne d'importantes pertes d'eau. Les pertes de revenus liées à la distribution d'eau peuvent atteindre 50 à 60 % du volume total de l'eau distribuée, une proportion cinq fois plus élevée que les meilleures pratiques dans ce secteur en Europe de l'Ouest. Il est donc d'une importance capitale d'empêcher la poursuite de la détérioration des infrastructures en

effectuant des réparations et des rénovations. Si les infrastructures dans le secteur de l'eau, du chauffage et de l'assainissement ont une durée de vie élevée, il peut, dans certains cas, être difficile d'estimer leur potentiel à fournir un service toujours valable. Cependant, la détérioration de la qualité des services observée ces dernières années dans les pays d'Eurasie est bien le signe que, dans le passé, les infrastructures n'ont pas été correctement entretenues, et par conséquent le manque de réparations nécessaires et de maintenance entraînera forcément des dépenses beaucoup plus élevées dans le futur.

Changement climatique – Économiser la distribution d'eau et réduire la pollution sont devenus des impératifs d'autant plus importants que le contexte climatique est en plein changement. Certains pays de la région ont déjà connu un manque cruel de ressources en eau (Kazakhstan et Ouzbékistan). Ce manque d'eau est également un problème pour certaines régions de pays considérés comme riches en ressources d'eau – par exemple, le sud de la Russie et de l'Ukraine.

Inconsistance des réformes – Bien que ce point ne fasse pas partie des facteurs inclus dans les résultats du sondage, il est important de le mentionner. Presque chaque pays de la région Eurasie mène à bien des programmes pour développer et réhabiliter les secteurs de l'adduction d'eau, de l'assainissement, du chauffage et de la gestion des déchets solides. Ces pays ont un long passé de participation à des programmes visant à améliorer la performance des services de chauffage, mis en place avec l'aide des institutions financières internationales (Commission européenne et Programme de développement des Nations unies, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Banque mondiale, Agence américaine pour le développement international). Il est vrai que, bien qu'un travail énorme ait été fait, les pays de la région ont une longue route à parcourir pour résoudre le problème de l'accès à des services publics de base de bonne qualité. Les réformes n'ont pas encore permis d'atteindre les résultats attendus, car elles sont incomplètes, inconsistantes et leur mise en place n'est pas efficace.

6.6 Conclusion et recommandations

Conclusion

Les services de base fournis dans les pays d'Eurasie peuvent, *grosso modo*, être divisés en deux groupes. Un groupe comprend l'adduction d'eau, l'assainissement et les services de chauffage urbain. La responsabilité et la régulation de ces prestations sont respectivement entre les mains des gouvernements locaux et des gouvernements de niveaux supérieurs. Le second groupe inclut la gestion des déchets solides et le transport de passagers dont la responsabilité est entre les mains des gouvernements locaux. Pour les deux groupes, cependant, les gouvernements locaux font face à des problèmes d'efficacité qui proviennent de leur environnement institutionnel commun : l'état inadéquat des infrastructures et des équipements publics, le manque de ressources et d'instruments nécessaires pour permettre le financement des prestations des services de base et une grande dépendance des gouvernements des niveaux supérieurs.

Dans l'ensemble de la région, une approche centralisée domine la prestation de ces services. L'accès de la population eurasiennne aux services de base est généralement satisfaisant. Comparés aux pays de la région, la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan présentent les situations les plus favorables avec un accès à tous ces services. Mais en Moldavie, au Tadjikistan, au Kirghizistan et en Ouzbékistan, une part bien plus restreinte de la population a accès à ces services. Le vieillissement des infrastructures, le faible niveau de fonctionnement et une gestion inefficace rendent impossible la fourniture de services de bonne qualité. Cependant, tous les pays de la région ont développé, à différents degrés, un cadre légal pour inciter la participation des populations à des prises de décision sur les questions que pose la fourniture des services publics. Ils ont également ratifié diverses conventions internationales les obligeant à encourager les habitants à prendre conscience des problèmes que soulèvent les services publics et à les faire participer aux prises de décisions relatives à ces services. Assez

fréquemment, les pays comprennent la « participation publique » comme un droit des communautés locales à avoir accès aux informations sur divers processus plutôt que comme une participation du public à la prise de décision, qui reste donc peu développée.

Les différentes formes de propriété et de gestion des entreprises et des organismes impliqués dans la fourniture des services de base dans les pays d'Eurasie incluent des entreprises municipales, des entreprises privées et la participation du secteur privé par le biais de contrats PPP. La plupart des entreprises d'eau et d'assainissement sont toujours principalement détenues par les municipalités, alors que, dans les secteurs du chauffage, de la gestion des déchets solides et du transport de passagers, la part des municipalités et des entreprises privées est équivalente.

Dans presque tous les pays de la région, l'État subventionne les entreprises de distribution d'eau, d'assainissement et de chauffage urbain en allouant des fonds pour les services d'exploitation et les services techniques. En règle générale, les tarifs des services publics sont sous-évalués pour diminuer le poids de ces dépenses sur le budget des ménages et atténuer de potentiels mécontentements sociaux. Naturellement, avec de tels mécanismes et une faible disponibilité des ressources, il est difficile d'atteindre un niveau satisfaisant de paiement pour ces services et il est non moins difficile de stabiliser la situation financière des prestataires. Les subventions de l'État sont en général insuffisantes. Par conséquent, les entreprises ne sont pas rentables, restent peu attractives pour le secteur privé et ne réussissent pas à remplir leurs fonctions principales.

Dans la région, les pratiques pour attirer la participation du secteur privé à la fourniture des services publics n'est pas unifiée ni également répartie. L'Arménie, la Russie, l'Ukraine, la Géorgie et le Kazakhstan ont, en général, une expérience positive de mise en place de projets impliquant des partenariats public-privé dans divers secteurs du service public. La Moldavie, le Kirghizistan, le Tadjikistan et la Biélorussie n'ont franchi que les premières étapes vers

le développement de PPP visant à améliorer la qualité de prestation des services publics.

Tous les pays d'Eurasie tentent d'améliorer la qualité des prestations de services de base. Toutefois, la route est encore longue et difficile avant de pouvoir réellement fournir un meilleur accès et une meilleure qualité de services publics, y compris pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Les activités au niveau national visant à améliorer le niveau et la qualité des services fondamentaux devraient promouvoir la décentralisation des pouvoirs et des ressources pour gérer le secteur, une augmentation des financements en général, une amélioration du climat d'investissement, l'adoption de programmes nationaux et des mesures pour garantir une incitation financière et administrative et soutenir les initiatives locales.

Recommandations

Pour améliorer la fourniture des services de base au niveau national, il est nécessaire de mener des activités visant à développer les initiatives des gouvernements locaux et de la population et à renforcer et multiplier d'autres pratiques efficaces.

Recommandations générales

Décentralisation

Aujourd'hui, dans la plupart des pays de la région Eurasie, des processus de décentralisation sont en marche. D'une part, les gouvernements mettent en place des procédures pour une décentralisation juridique des secteurs des services fondamentaux, mais, d'autre part, on observe une augmentation de la centralisation des décisions. La décentralisation légale de mandats dans les services de base devrait être renforcée par des mandats administratifs et financiers d'autorités locales, et les fonctions déléguées devraient être soutenues par des ressources financières suffisantes. Cela implique des questions importantes comme le cofinancement du budget des services publics au niveau local et des réglementations tarifaires conformes aux capacités de paiement de la population.

La part restreinte de prestations de services fondamentaux au niveau local et les compétences limitées des équipes de gestion locales devraient être résolues non par le biais du transfert de l'autorité vers des échelons plus élevés du pouvoir, mais par le développement de liens horizontaux sous forme de coopérations intermunicipales et, à terme, de partenariats avec le secteur privé pour améliorer ces prestations. Ces mises en commun des ressources et des efforts permettront aux gouvernements locaux de gérer des investissements pour des projets de grande ampleur et de limiter les inefficacités. Les gouvernements locaux devraient disposer de plus de pouvoir discrétionnaire pour adopter des modes de prestation plus appropriés au niveau local.

Amélioration de la gouvernance multiniveau

Bien que davantage d'attention doive être portée au principe de subsidiarité et à la réalisation des objectifs de décentralisation articulés par le gouvernement, il est également important de garder à l'esprit que de nombreux défis doivent être relevés dans le secteur de la prestation de services publics au niveau local et national. Par ailleurs, certaines fonctions sont mieux remplies à de plus hauts niveaux de pouvoir. L'objectif est de développer de véritables partenariats et la coordination entre les juridictions est essentielle. Il est nécessaire de développer des politiques équilibrées, basées sur la décentralisation des responsabilités et des ressources, avec, en parallèle, la création de mécanismes nationaux pour encourager le développement et la modernisation des services par le biais d'un cadre légal et de programmes nationaux pour soutenir les réformes locales. Cela implique de faciliter le dialogue politique entre les principaux actionnaires qui comprennent non seulement différents niveaux du gouvernement mais également la société civile et les fournisseurs de services. Des liens horizontaux et verticaux doivent être encouragés pour améliorer l'efficacité et la productivité des services locaux. Il est également nécessaire d'envisager des réformes politiques afin de faciliter la coopération entre les municipalités pour l'amélioration des prestations de services fondamentaux en soutenant les accords de coopération intermunicipaux

qui permettront aux gouvernements locaux de gérer ces services conjointement et de mettre en place des programmes de développement locaux.

Importance de la maintenance

Il est également important de prévenir la future détérioration des infrastructures des services publics en effectuant des réparations et des rénovations car les coûts de celles-ci ne feront que croître dans le futur. Afin d'améliorer la maintenance des infrastructures des services, il est nécessaire de garantir un niveau minimal de tarifs pour pouvoir couvrir les frais d'exploitation pour la prestation de ces services. En même temps, l'amélioration de la maintenance des infrastructures représente une tâche importante qui implique certaines mesures comme l'introduction de méthodes modernes de gestion, l'utilisation de technologies de l'information, le développement des ressources humaines et l'investissement en capitaux humains.

Augmentation du financement global et amélioration du climat d'investissement pour les services publics

Il est essentiel d'attirer des investisseurs dans le secteur des services publics pour améliorer la qualité de ses prestations. Permettre la solvabilité des gouvernements locaux est une étape essentielle. Le principal défi dans la région est d'améliorer la régulation des tarifs, de permettre le remboursement des frais engagés avec ces tarifs et d'impliquer l'aide de l'État pour les ménages dont les revenus sont les plus faibles. De plus, afin d'améliorer le climat d'investissement, il est nécessaire de créer un système incitatif pour que les fournisseurs de services réduisent leurs dépenses, modernisent l'exploitation de leurs services et améliorent le niveau de qualité de ces services. La vérification de l'accessibilité des prix des services publics devrait être une composante essentielle de l'établissement des tarifs et de nouveaux modes d'aide sociale pour les ménages aux revenus les plus faibles devraient être étudiés (ou les modes existants renforcés). Parallèlement, il est essentiel d'attirer d'autres investisseurs et de trouver de meilleurs moyens de favoriser l'implication du secteur privé.

Importance de la protection de l'environnement et de l'amélioration de l'efficacité énergétique

Des services publics modernes se caractérisent non seulement par une qualité élevée de ces services pour les usagers, mais également par la rationalisation de la consommation d'énergie et un impact négatif minimal sur l'environnement. Ces objectifs devraient être au centre de l'attention lorsque sont créées des politiques pour moderniser le secteur des services de base. En prenant l'habitude de se concentrer sur l'efficacité énergétique, les dépenses improductives sont réduites et la protection de l'environnement peut être prise en compte, que ce soit d'un point de vue écologique ou économique, comme faisant partie du bien public. Les financements budgétaires devraient inclure la prise en compte de la gestion des problèmes liés à la protection de l'environnement.

Implication des citoyens dans les programmes de développement du secteur des services de base

Le développement urbain durable, la minimisation des conflits sur l'utilisation des zones urbaines et des politiques équilibrées pour fournir des prestations de service de base de haute qualité au plus grand nombre de personnes sont liés à l'établissement de systèmes de planification urbaine à long terme. Ces régulations des zones urbaines nécessitent que les autorités locales prennent en compte de façon adéquate la modification des besoins des citoyens. Dans cet objectif, l'implication des citoyens dans les discussions et les négociations sur les principales questions liées au développement des services fondamentaux – des technologies de collecte des déchets solides aux plans des lignes des transports publics – est un outil essentiel.

Recommandations sectorielles

Eau et assainissement

Le secteur de l'adduction d'eau et de l'assainissement dans la région Eurasie s'est amélioré sur certains aspects durant la dernière décennie, mais les performances restent en général insatisfaisantes avec des impacts négatifs sur la population,

l'environnement et l'ensemble de l'économie. Les différents pays ont progressé à des rythmes différents et il existe quelques exemples de succès qui peuvent inspirer les autres pays de la région. La plupart des pays ont expérimenté plusieurs solutions, comme différents niveaux d'exploitation ou différents modes de contrats de participation du secteur privé, avant d'identifier, après plusieurs essais et erreurs, la solution la mieux adaptée à leur situation. Si quelques améliorations des performances ont été observées, elles sont cependant restées limitées. L'incertitude concernant la provenance des financements destinés à améliorer l'efficacité de services ainsi que celle des capitaux pour les investissements nécessaires est considérable.

Dans les pays d'Eurasie, de nombreuses actions et mesures politiques peuvent être mises en place pour lancer des initiatives dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, pour consolider et accroître les progrès dans ces secteurs :

- **Élaboration de stratégies pour la distribution de l'eau et pour l'assainissement à petite échelle** – Certains pays cherchent encore la meilleure échelle d'exploitation pour les systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement en regroupant les opérateurs trop petits dans le but d'une exploitation plus efficace. La création d'opérateurs régionaux n'est pas nécessairement la meilleure option. Des économies d'échelle et des réductions du champ d'action doivent être envisagées. L'échelle de distribution appropriée pour l'eau peut ne pas être la même pour l'assainissement. Il est possible de lutter contre les effets de la surfragmentation de plusieurs façons, y compris en promouvant la coopération intermunicipale, en créant des groupements permanents avec transfert des actifs vers un seul opérateur ou en créant des groupements temporaires sans transfert d'actifs. Les groupements temporaires peuvent également être utilisés pour trouver l'échelle appropriée permettant de mettre en place des contrats de participation avec le secteur privé.
- **Développement et mise en place de projets d'adduction d'eau et d'assainissement pour l'introduction de technologies avancées, acceptables**

et abordables dans la distribution de l'eau et le traitement des eaux usées

– Dans les pays d'Eurasie, les plans d'investissements dans le secteur de l'eau devraient être plus systématiquement fondés sur des analyses techniques et financières saines. Les plans d'investissements peuvent être mis en place de façon stratégique pour éviter l'apparition de préjudices à long terme. Par exemple, connecter la population à un réseau d'égouts sans les investissements adéquats pour le traitement des eaux usées peut générer des impacts négatifs dans certains cas lorsqu'il n'y a pas d'écoulement approprié pour les eaux usées non traitées, ce qui peut entraîner une pollution diffuse vers un lieu particulier. La maintenance préventive et la diminution des subventions sont des moyens économiques efficaces pour éviter de lourds investissements dans le futur.

- **Amélioration des procédures de fixation des tarifs** – La régulation des tarifs et de la tarification peut être améliorée. Des méthodologies de fixation des prix devraient être développées et appliquées en prenant en compte les estimations de revenus globaux nécessaires pour couvrir tous les frais (y compris les frais d'exploitation, de maintenance habituelle, de grands travaux de maintenance et les besoins en capitaux), les sources alternatives de financement et la capacité de paiement des différentes catégories de consommateurs. Des structures de tarification différentes doivent être envisagées pour répondre à des objectifs spécifiques. Les structures de tarification peuvent être en particulier conçues pour permettre des augmentations de tarifs sans impact négatif sur les populations les plus pauvres.
- **Renforcement des capacités locales à conclure des accords contractuels** – Les accords contractuels sont des outils puissants pour réguler les prestataires, publics ou privés, d'adduction d'eau et d'assainissement afin d'améliorer la surveillance des performances et le niveau de transparence. Les gouvernements des pays d'Eurasie pourraient tirer un bénéfice du soutien qu'ils apporteraient pour que les administrations locales puissent améliorer la gestion et les contrats (par exemple, en préparant des modèles de

contrats au niveau national qui pourraient être utilisés et adaptés au niveau local, en améliorant les mécanismes de fixation des tarifs permettant de couvrir les frais et en développant des règles transparentes pour la résolution des conflits). Les gouvernements centraux peuvent guider et soutenir les autorités locales dans l'établissement des contrats, en particulier dans les pays où l'eau et l'assainissement restent des secteurs très décentralisés. L'objectif devrait être de renforcer la capacité des autorités locales à mener à bien la régulation des services de distribution d'eau en se concentrant sur la réglementation des tarifs et de la qualité du service.

Chauffage central urbain

La part de marché du chauffage central urbain est beaucoup plus élevée dans les pays d'Eurasie que dans les pays européens. C'est un des héritages de la planification centrale, et d'aucuns pensent que l'efficacité énergétique et les avantages économiques et environnementaux de ce système de chauffage central urbain devraient être préservés. Héritées de la période soviétique, les infrastructures du secteur du chauffage ont été complètement dépréciées dans certains pays de la région. La Russie et l'Ukraine en particulier ont fait quelques progrès dans la réforme du secteur du chauffage. La modernisation et la mise en place de réformes devaient être encouragées pour minimiser les coûts de prestation, promouvoir la productivité et fournir aux populations de ces grandes nations du chauffage à prix abordable. Plusieurs recommandations essentielles, fondées sur l'analyse du secteur du chauffage, peuvent être appliquées aux gouvernements nationaux et locaux dans les réformes du secteur du chauffage urbain :

- **Planification locale de l'énergie** – L'aménagement du territoire devrait associer différentes options de chauffage aux zones couvertes par ces prestations de façon à utiliser l'option la moins coûteuse et à offrir les tarifs les plus abordables, le meilleur retour sur investissement, la performance la plus écologique et des services à la demande. Cet aménagement devrait se fonder sur la densité de la charge thermique et le

développement de programmes municipaux qui comparent et évaluent toutes les options possibles, aussi bien les ressources potentielles de combustibles (y compris les énergies renouvelables) que la génération des coûts et l'efficacité énergétique. Il est nécessaire d'effectuer une évaluation de la demande future en chauffage ainsi que des investissements nécessaires pour mettre en place des prestations supplémentaires. Il est également nécessaire d'incorporer des options de distribution de chauffage dans les programmes urbains, impliquant que les bâtiments résidentiels et publics existants soient connectés aux options de distribution de chauffage disponibles recommandées dans leur secteur. La planification du chauffage au niveau local devrait être coordonnée avec les politiques et les programmes territoriaux et de développement sectoriels.

- **Cadre légal et réglementaire** – Des politiques de tarification basées sur le marché devraient être développées pour permettre de couvrir l'ensemble des coûts, et les subventions ordinaires et croisées qui freinent la concurrence équitable entre les secteurs du chauffage central et du chauffage individuel au gaz devraient être supprimées. Il est nécessaire de créer un cadre réglementaire qui prenne en compte la capacité institutionnelle à encourager les investissements dans des systèmes de chauffage durables, et un service fiable pour les consommateurs. Afin de garantir le succès de l'ouverture du secteur du chauffage à la participation du secteur privé, l'expérience montre que la location, les concessions, la privatisation partielle et autres PPP sont utiles pour aider les autorités locales à restructurer le secteur du chauffage central et le moderniser.
- **Efficacité énergétique** – Alors que les entreprises privées à visée lucrative sont incitées à atteindre une certaine efficacité énergétique, dans les autres cas, la mise en place de politiques spécifiques peut permettre de promouvoir l'efficacité de la fourniture de chauffage. Cela exige toute une série de mesures : des normes d'efficacité énergétiques pour les équipements de production de chauffage et les réseaux de chauffage ; des programmes de certification et de labellisation ; des

obligations légales relatives aux relevés de consommation et aux relations avec les clients à inclure dans les contrats des consommateurs ; des remises de dettes pour l'installation de compteurs ; la formation de personnel local (en particulier dans les petites villes), et des aides du gouvernement pour les ménages aux revenus les plus bas.

Transports urbains

Le secteur du transport dans les pays d'Eurasie reflète l'économie de ces pays depuis vingt ans avec des augmentations graduelles jusqu'en 1990, puis un déclin rapide au début et au milieu des années 1990, suivi par une reprise. Dans de nombreux pays, les transports publics n'ont pas bénéficié de l'augmentation de la demande à cause de la médiocrité relative des infrastructures, des véhicules et des services, ainsi que du déclin des investissements dans les années 1990. Les municipalités ont dû faire face à des problèmes avec les transports locaux à cause de l'augmentation de l'utilisation des voitures individuelles et du déclin de la fréquentation des transports publics. En l'absence d'actions politiques fermes, la croissance de la circulation des voitures pourrait réduire la demande pour ces services et littéralement pousser les transports publics vers la sortie. Les recommandations sur l'amélioration des transports publics incluent plusieurs mesures :

- **Optimiser le potentiel des transports publics** – Les transports publics ont un rôle significatif à jouer dans le développement de modèles de transport durables. Ce potentiel devrait être optimisé en intégrant le développement de l'infrastructure des transports publics dans le développement d'un système de transport plus large ; en d'autres termes, il faut s'assurer que le développement des infrastructures des transports publics soit complémentaire avec l'infrastructure des transports individuels. La première étape de ce processus consiste simplement en la préservation des systèmes de transports publics existants et à garantir qu'ils sont suffisamment financés pour retenir les usagers actuels et en attirer d'autres. Le développement des infrastructures de transports publics devrait être considéré

comme faisant partie intégrante des transports en général afin qu'elles soient développées de façon complémentaire avec le réseau routier, au lieu de favoriser ce dernier. À long terme, l'exploitation des transports publics doit être faite sur une base plus durable – du point de vue administratif et financier –, préservée, développée et correctement fournie dans le futur.

- **Bien gérer la circulation** – La gestion de la circulation est également un outil qui peut être utilisé dans le soutien au transport public. Des mesures prioritaires incluant des lignes et des signalisations lumineuses adaptées peuvent favoriser le transport par tramway et bus par rapport aux transports individuels. Des systèmes informatisés de gestion de la circulation peuvent aider à améliorer le flux de la circulation et à réduire les embouteillages. La multiplication récente des bus privés peut être complémentaire au système de transports publics bien que la sécurité de ces bus privés soulève des inquiétudes à prendre en compte.
- **Rendre la flotte des véhicules plus écologique** – La majorité de la flotte des véhicules des pays d'Eurasie est relativement ancienne, il est donc nécessaire de la renouveler. Étant donné que de nombreux pays de la région ont peu ou pas de production nationale de véhicules, les politiques se concentrant sur le contrôle des caractéristiques des véhicules importés dans le pays peuvent être utiles pour améliorer la performance écologique de cette flotte. Cela devrait, bien sûr, être fait avec l'aide de la législation nationale en établissant des normes pour les émissions des véhicules nouvellement immatriculés. Dans les pays qui produisent des véhicules, des normes de niveau d'émissions devraient être instaurées, ce qui implique l'utilisation de technologies plus avancées. Il est important de s'assurer que les véhicules, une fois en circulation, maintiendront leur performance écologique. Il sera donc nécessaire d'effectuer des inspections de véhicules comprenant l'évaluation des performances écologiques et, dans les pays où ces programmes sont déjà en place, de les renforcer.

Gestion des déchets solides

Tous les pays d'Eurasie font actuellement face à des problèmes de collecte, de traitement et d'élimination des déchets municipaux. Contrairement à la situation que connaît l'Union européenne, les réglementations et les exigences légales n'ont pas permis des améliorations significatives dans la gestion des déchets de la région. Il n'y a pas eu d'amélioration significative dans le secteur des déchets municipaux depuis les dix à quinze dernières années. Tous les pays d'Eurasie tireraient avantage de l'amélioration des systèmes de gestion des déchets, que ce soit par le développement de mesures politiques ou par la gestion réelle des déchets. Les domaines qui nécessitent une attention particulière sont les suivants :

- **Un cadre légal et réglementaire** – Le développement et la mise en place de stratégies et de législations relatives aux déchets devraient inclure la définition des options de traitement préférables pour les différentes origines de déchets, la mise en place d'objectifs et la garantie de l'existence de normes appropriées pour les installations d'élimination et de recyclage. Il est également nécessaire d'effectuer une analyse du système de tarification de la gestion des déchets pour mettre en place le principe « pollueur-payeur » et offrir des incitations financières importantes pour une meilleure gestion des déchets et une meilleure prévention dans ce domaine. Il faudrait améliorer la coordination et la coopération entre les différentes autorités qui gèrent les déchets au niveau national, régional et municipal. Cela devrait inclure une division plus claire des tâches et de l'affectation des responsabilités pour éviter les redondances.
- **Un système de collecte des déchets solides** – Dans de nombreuses villes des pays d'Eurasie, les systèmes de collecte des déchets solides doivent être modernisés :
 - pour fournir un nombre suffisant de poubelles et assurer la collecte régulière des déchets ;
 - pour mettre en place la séparation des déchets à la source afin de collecter

- les déchets qui peuvent être facilement réutilisés ou recyclés ;
- pour introduire des camions de ramassage avec des équipements de compactage et, si possible, des systèmes de tri pour séparer les différentes sortes de déchets recyclables ;
 - pour réviser le système de tarification de la collecte et la technique d'élimination des déchets afin d'améliorer les taux de paiement et d'associer de façon plus appropriée les tarifs aux déchets réellement générés ;
 - pour assurer une collecte régulière des données sur la qualité et la composition des déchets municipaux afin d'utiliser ces résultats pour la planification ;
 - pour effectuer les améliorations les plus urgentes afin de s'assurer que les déchets sont mis en décharge de façon appropriée et afin de réduire le nombre de décharges illégales et de garantir des normes techniques minimales pour que les décharges soient sûres ;
 - pour sensibiliser les citoyens au problème des déchets et aux actions spécifiques qu'ils peuvent mener ;
 - pour mettre en place une meilleure coopération entre le secteur public et le secteur privé dans ce domaine.

7

Europe

PIERRE BAUBY

Reconstruire l'action publique (Paris)
www.actionpublique.eu

ET

MIHAELA M. SIMILIE

Reconstruire l'action publique (Paris)
www.actionpublique.eu



7.1 Introduction

Diversité et unité

Comparée aux autres régions du monde, l'Europe dispose d'une petite superficie au regard de sa population et bénéficie donc d'une densité relativement haute. Les pays européens ont une longue histoire, d'une part, de libre administration des collectivités territoriales et, d'autre part, de services publics. Les phénomènes d'urbanisation sont anciens et sont aujourd'hui moins sensibles que dans d'autres régions du monde. Parallèlement, les enjeux concernant le partage des compétences entre différents niveaux d'autorités publiques restent essentiels.

Depuis la crise financière, économique et sociale de 2008, les autorités publiques régionales et locales ont dû s'adapter au nouveau contexte. Le fonctionnement et les pratiques des autorités infranationales ont fait l'objet de nombreuses réformes, souvent initiées par les gouvernements nationaux. Les restrictions budgétaires, des tendances à des recentralisations et le désengagement progressif des gouvernements centraux ont affecté la libre administration des collectivités locales et régionales en Europe et la liberté d'action des gouvernements locaux⁽¹⁾.

Partout en Europe, les autorités publiques locales ont la responsabilité de l'organisation et de la fourniture des services publics de base. Ces services sont l'expression d'une dimension essentielle de l'autonomie locale.

Environ 70 % de la population de l'Union européenne vit dans des zones urbaines, mais il existe d'importantes disparités entre les États et à l'intérieur de ceux-ci. Les grandes villes et les métropoles concentrent une part importante du PIB (par exemple, Athènes et Dublin, plus de 50 % du PIB).

En même temps, les villes, en particulier les plus importantes, sont confrontées à

des enjeux spécifiques en termes de développement et de cohésion. Les défis de l'urbanisation sont certes différents de ce qu'ils sont dans les autres régions du monde. En Europe, l'urbanisation n'est pas un phénomène récent ; dans beaucoup de pays, le mouvement des populations rurales vers les zones urbaines se poursuit, mais ni avec la même intensité ni avec les mêmes conséquences que dans les pays à faibles ou moyens revenus. En Europe, l'urbanisation s'accompagne de phénomènes tels que l'étalement urbain, la ruralisation, la diminution de la population des centres-villes, l'existence de populations défavorisées ou non intégrées, souvent concentrées dans des zones suburbaines. Ces phénomènes, qui se développent différemment selon les pays et régions, ont des effets importants pour les services publics de base puisqu'il est difficile d'anticiper ces transformations et d'y apporter des réponses appropriées.

En Europe, les services de base, objets de cette analyse, sont considérés comme services publics ou services d'intérêt général (SIG). L'histoire spécifique, les traditions, la culture et les institutions de chaque pays continuent à marquer en profondeur les réalités et transformations de ces services. Les notions et concepts définissant les services publics, leurs champs d'action et leurs modes de fourniture, leur nature économique ou non économique, leurs modes de management (public, mixte, privé ou associatif), et les autorités publiques qui en sont responsables varient en Europe.

Chacun des 31 pays couverts par ce chapitre fait l'objet d'une fiche-pays présentant la situation et les enjeux des services de base locaux⁽²⁾. Il existe dans ces pays 27 langues officielles et les termes et concepts utilisés pour définir les « services publics » sont différents. Cependant, le processus d'intégration européenne a conduit à faire émerger un langage commun aux différentes langues et traditions (services d'intérêt général ; services d'intérêt économique général ; services non économiques d'intérêt général, services sociaux d'intérêt

(1) Pour une présentation détaillée de ces réformes, voy. V. GNIS (2013).

(2) Ce rapport est accompagné de 31 fiches-pays résumant l'évolution et/ou la situation des services publics de base dans les États européens couverts par le projet GOLD III. Ces fiches-pays sont accessibles sur www.uclggold.org

général, services universels). Nous utiliserons indifféremment « services publics » ou « services d'intérêt général » (SIG) dans ce chapitre.

Par-delà cette diversité linguistique et culturelle, deux approches fondamentales des services publics existent en Europe. D'un côté, l'approche organique, qui définit le service public comme service produit par une entité publique ; dans cette approche, des services produits par des entités privées ne sont plus des services publics. L'autre approche est fonctionnelle et met l'accent sur les objectifs et finalités particuliers des services considérés ainsi comme essentiels ; cette approche est indifférente au caractère public, mixte ou privé de l'opérateur du service. Cette seconde approche est commune aux pays européens et a été formalisée dès le traité de Rome de 1957, qui a inventé l'expression « services d'intérêt économique général ». Il fait référence explicitement à la « mission particulière » des services publics (servir l'intérêt général) tout en proclamant la neutralité de la Communauté/Union européenne (UE) pour ce qui concerne le régime de propriété des opérateurs dans les États membres⁽³⁾.

Au sein même de cette série de diversités nationales, il existe en Europe une profonde unité concernant les services publics de base. Ils ne relèvent pas seulement du droit commun de la concurrence et des règles de marché, mais sont organisés et régulés par des normes spécifiques dans trois objectifs qui constituent le trépied de leur légitimité :

- garantir à chaque habitant le droit d'accéder à des biens ou services essentiels ;
- construire des solidarités, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée ;
- prendre en compte le long terme et les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable, économique, social et environnemental.

Ces objectifs d'intérêt général sont au cœur du système de valeurs qui caractérise

tous les États européens et qui sont une valeur commune de l'Union européenne (art. 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE ⁽⁴⁾).

Lorsque l'on analyse les récentes évolutions et la situation des services publics en Europe, trois tendances majeures sont à l'œuvre, qui combinent leurs effets et structurent les changements à l'œuvre dans tous les pays européens :

- le poids des histoires, traditions et institutions nationales, qui continuent à marquer les modes d'organisation et de régulation dans chaque pays ;
- les logiques sectorielles – les télécommunications, l'électricité, l'eau et les transports ne peuvent pas être organisés de la même manière ni relever de règles identiques dans le marché unique européen ;
- l'« européanisation » des services publics de base, qui n'implique pas d'organiser ni de réguler les services de manière uniforme (principe de subsidiarité), l'européanisation se combinant avec les traditions nationales et les spécificités de chaque secteur.

Les traditions nationales

Chaque État européen possède une histoire et des traditions nationales, une géographie particulière, des institutions spécifiques, ses propres modes d'organisation et formes de régulation. Nous pouvons cependant identifier certaines caractéristiques qui, sans prétendre donner une vue exhaustive ou une typologie, permettent de définir des référentiels.

Les disparités de taille et de population des États membres sont relativement bien connues. Pour une densité moyenne de 114 habitants par km², certains États ont une densité très faible (17 en Finlande, 22 en Suède), d'autres sont proches de la moyenne (94 en Roumanie, 99 en Autriche, 109 en Hongrie, 110 en Slovaquie, 114 en France, 122 en Pologne, 132 en République tchèque), alors que

(3) Articles 106 et 345 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

(4) Cf. BAUBY et SIMILIE (2010) ; BAUBY (2011).

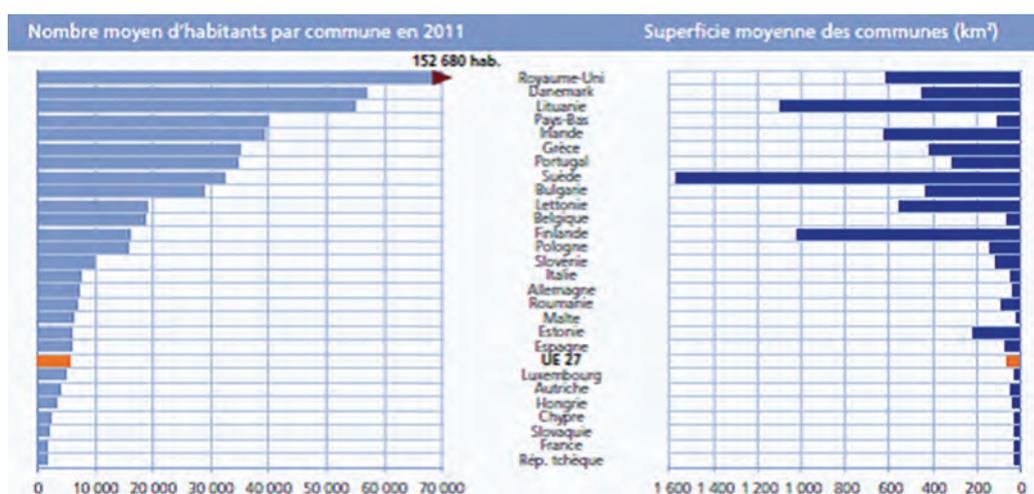
l'Allemagne a 231 habitants par km², le Royaume-Uni, 247, les Pays-Bas, 482, et Malte, 1 272 ! La densité de population joue un rôle clé dans l'organisation des SIG tant la réponse aux besoins de base des habitants et des sociétés implique que les services aient une relation directe avec les territoires et leurs populations.

Le nombre et la taille des municipalités, ainsi que leurs compétences, varient en Europe. À elle seule, la France a 40 % du nombre total des municipalités de

toute l'Union européenne, mais le nombre moyen d'habitants par municipalité est l'un des plus bas d'Europe. D'un autre côté, le Royaume-Uni n'a que 0,5 % du nombre total de municipalités de l'UE, mais les « autorités publiques locales » ont le plus grand nombre d'habitants. La variété des structures politiques et administratives des États (voy. graphique 7.1) complique encore davantage le tableau. Cependant, les municipalités ont souvent les mêmes compétences quels que soient leurs niveaux de population et de densité.

GRAPHIQUE 7.1

Populations et superficies moyennes des communes en Europe en 2011



Source : http://www.ccre.org/docs/Note_CCRC_Dexia_FR.pdf.

Traditionnellement, dans beaucoup d'États européens, les autorités locales disposent d'autonomie locale avec des responsabilités générales ou plus spécifiques. Plus encore, au cours des quinze à trente dernières années, une série d'initiatives de décentralisation ont renforcé l'autonomie locale et régionale en Europe. Toutefois, les responsabilités des autorités locales dans le domaine des services de base ne sont pas identiques et dépendent de l'histoire et de la structure institutionnelle de chaque État. Plus encore, alors que tous les États membres ont des municipalités ou des entités similaires, 8 États membres n'ont pas de niveau intermédiaire de gouvernement entre les niveaux local et national (6 pays avec faible population et petite surface,

ainsi que la Finlande et la Bulgarie). Au contraire, 8 États membres de l'UE ont deux niveaux intermédiaires entre les autorités locales et nationales (6 pays recouvrent une zone géographique large, comme la France et la Pologne ainsi que l'Autriche et la Belgique). Entre ces deux extrêmes, 11 pays ont un seul niveau intermédiaire de gouvernement.

Cette hétérogénéité institutionnelle a des conséquences quant au partage des compétences en matière de services publics de base, qui varie beaucoup entre les États. Plus encore, l'UE n'a pas de compétence pour harmoniser cette diversité en introduisant des règles communes sur les services publics de base, comme le traité de Lisbonne le confirme.

TABLEAU 7.1
Géographies nationales et institutionnelles

Pays	Population (Mn hab.)	Surface (10 ³ km ²)	Densité (hab./ km ²)	Communes ou équivalents	2 ^e niveau	Régions ou États fédéraux
Autriche	8,2	83,9	98	2 357	-	9 États fédérés
Belgique	11,1	30,5	364	589	10 provinces + 6 communautés et régions	
Bulgarie	7,6	111,0	68	246	-	-
Croatie	4,4	56,5	78	429	20 départements	
Chypre	0,8	9,3 (5,6)	86	520	2 (<i>Kainuu et Åland</i>)	-
Rép. tchèque	10,2	78,9	129	6 250	14 régions	
Danemark	5,5	43,1	128	98	5 régions	
Estonie	1,3	43,7	30	226	-	-
Finlande	5,4	337,0	16	336	19 régions	
France	65,4	552,4	118	36 683	101 départements	26 régions
Allemagne	81,9	357,0	229	12 629	439 districts	16 États fédérés
Grèce	9,9	132,0	75	325	13 régions	
Hongrie	10,0	93,0	107	3 152	19 départements	
Islande	0,3	103,0	3	75	-	-
Irlande	6,4	84,4	76	114	8 autorités régionales	
Italie	59,6	301,3	198	8 096	110 provinces	20 régions
Lettonie	2,3	64,6	36	119	-	
Lituanie	3,2	65,3	49	60	-	-
Luxembourg	0,5	2,6	192	106	-	-
Malte	0,4	0,3	133	68 conseils loc.	-	-
Norvège	5,0	385,3	13	429	19 départements	
Pologne	38,5	312,7	123	2 479	314 départements	16 régions
Portugal	10,6	92,2	115	308	2 régions autonomes	
Roumanie	19,0	238,4	80	2 858	41 départements	
Slovaquie	5,4	49,0	110	2 883	8 régions	
Slovénie	2,1	20,3	103	210	(58 provinces – pas encore créées)	
Espagne	46,2	506,0	91	8 117	50 (+ 2) provinces	17 communautés autonomes
Suède	9,5	441,4	22	290	18 conseils départ. + 2 régions	
Pays-Bas	16,8	41,5	405	415	12 provinces	
Royaume-Uni	62,0	243,8	254	406	3 nations dévolues	
Ukraine	45,6	603,6	76	11 519	488 districts	24 régions

Source : DEXIA – CEMR, *Subnational Public Finance in the European Union*, été 2012, voy. http://www.ccre.org/docs/Note_CCRE_Dexia_FR.pdf (mis à jour et complété par les auteurs en décembre 2012).

Un autre aspect à prendre en considération tient aux différentes formes d'organisation de chaque État membre, des États unitaires centralisés (même s'ils mettent en œuvre des politiques de « décentralisation ») aux États fédéraux, d'où résultent des responsabilités très différentes entre les niveaux et entre les secteurs (selon *infra*).

La géographie physique a également une influence importante sur l'organisation des services publics de base, dans les responsabilités des autorités locales et dans la définition précise de leurs missions. Les services d'adduction d'eau ne sont pas organisés de la même manière dans les zones ayant un accès facile à une ressource de bonne qualité par rapport aux zones où

l'eau est rare, difficilement accessible et/ou polluée. Les réseaux de transport, leur accessibilité, leurs coûts de construction et de maintenance sont très différents dans les zones urbaines et densément peuplées et dans les zones de montagne faiblement peuplées.

Les compétences, responsabilités et ressources des autorités publiques locales évoluent en continu et sont très variées, selon l'organisation administrative spécifique de chaque pays européen (les pays peuvent être unitaires, fédéraux ou régionalisés, centralisés ou décentralisés). Les mêmes secteurs, gouvernés par le même corps de droit communautaire, peuvent être organisés et régulés de manière très différente dans les différents États membres de l'UE.

Sur ces bases, nous avons identifié quatre « référentiels » étatiques historiques qui affectent la fourniture des services publics de base (même s'il ne s'agit pas d'une typologie des pays européens⁽⁵⁾) :

Les États unitaires centralisés (la France est un exemple type) définissent par tradition des politiques et des normes au niveau central et laissent peu de liberté décisionnelle et de pouvoir discrétionnaire au niveau local. Certains services de base d'importance majeure sont gérés au niveau national et opérés par des entreprises nationales. Cette organisation nationale centralisée permet non seulement une unité de l'action publique mais aussi la concentration des ressources. Dans certains pays et/ou secteurs, cela a favorisé des résultats techniques et économiques positifs, ce qui aide à expliquer que ce modèle continue d'exister aujourd'hui dans beaucoup de secteurs, même s'il n'est plus dominant du fait de la tendance vers les privatisations des années 1980 et 1990. Ce type d'organisation centralisée est parfois critiqué pour être rigide, fermé et bureaucratique, rendant difficile l'échange social, l'innovation et le changement, ainsi que l'adaptation des services de base aux besoins, aux préférences et à leurs évolutions. Le gouvernement central peut exercer des pouvoirs importants de supervision et de contrôle des gouvernements

locaux. Paradoxalement, dans certains cas, le développement des modes de gestion déléguée des services de base et celui de la compétence des autorités locales sont venus répondre à certaines limitations de leurs pouvoirs ou à leur position « subordonnée ». En France, par exemple, pendant une longue période, les autorités locales n'ont pas eu le droit de s'engager dans des activités économiques. Plus tard, lorsqu'elles ont eu le droit de fournir des services industriels et commerciaux, elles ont rencontré des limites à leur gestion. Ainsi, jusqu'à la fin des années 2000, les autorités locales en France n'ont pu fournir des services de base d'une compagnie publique dont elles détenaient l'intégralité du capital.

Les États unitaires avec une forte autonomie locale dans l'organisation et la régulation des services publics se trouvent généralement en Europe du Nord. Leurs histoires et traditions expliquent leur degré important de « socialisation », ainsi que les compétences importantes que les autorités locales détiennent dans le domaine social et celui des services de base. Ainsi, en 2005, les dépenses des autorités locales au Danemark et en Suède ont représenté respectivement 33 % et 25,1 % du PIB ; cela a représenté 62 % et 44,2 % de l'ensemble des dépenses publiques. Dans ces systèmes, les services sociaux et de santé représentent souvent la part la plus importante du budget public. De plus, la part des services sociaux en nature est bien plus importante dans ces pays que dans d'autres parties d'Europe où les dépenses de protection sociale et d'assistance sociale prennent le plus souvent la forme d'allocations financières. Alors que, pendant les deux dernières décennies, les municipalités ont recouru au secteur privé pour la fourniture de certains services, les services sociaux continuent à être principalement fournis par des entités publiques⁽⁶⁾.

Les États fédéraux (Autriche, Allemagne et Belgique) **et les États régionalisés** (tels que l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni) sont caractérisés par l'existence d'autorités infranationales qui ont certains pouvoirs

(5) BAUBY et SIMILIE (2010).

(6) BAUBY (2013), pp. 25-52.

législatifs, en particulier en ce qui concerne les services locaux de base. Néanmoins, le degré d'autonomie locale varie beaucoup entre les États fédéraux et régionalisés. Par exemple, en Allemagne, la Constitution de 1949 a établi le principe du fédéralisme allemand : le partage des pouvoirs législatifs et politiques entre le niveau fédéral, les *Länder*, et le niveau local conformément au principe de subsidiarité (le niveau supérieur ne dispose de compétences que dans la mesure où celles-ci ne peuvent pas être assumées par le niveau inférieur). La Loi fondamentale garantit aux municipalités le droit de régler de manière autonome toutes les questions relevant de leur collectivité ; ce sont elles qui sont chargées des services aux citoyens. Les infrastructures urbaines jouent également un rôle capital dans la notion de service public, qu'il s'agisse d'infrastructures routières, autoroutières, fluviales, maritimes, portuaires ou aéroportuaires. L'entreprise multiservice est un mode de gestion particulier utilisé dans ces pays (*Stadtwerke* en Allemagne). Elle permet une subvention croisée entre différents services locaux (par exemple, les profits de l'électricité et de l'eau sont utilisés pour financer les services de transport). Ainsi, à la différence de la France où un système de péréquation nationale et sectorielle a été organisé dans le domaine électrique avec un seul tarif pour tout le pays, en Allemagne, les services électriques sont de la compétence des autorités locales, qui sont responsables de la fourniture de cette énergie et de l'établissement des prix.

Les pays de l'Europe centrale et orientale ont des caractéristiques spécifiques d'autonomie locale, influencées par leur transition, depuis 1990, à la démocratie et l'économie de marché. Ils expérimentent un processus graduel de décentralisation plus ou moins étendue et une implication progressive des autorités infranationales dans la conception des politiques locales, régionales et nationales et dans le processus d'intégration européenne. Les gouvernements locaux améliorent aussi leur capacité institutionnelle à coopérer, pour la fourniture des services locaux de base, avec les secteurs privés ou sans but lucratif.

Toutefois, si des « modèles nationaux » ont pu exister, il est clair que les réformes des vingt-cinq dernières années dans le

domaine des services publics de base les ont déstabilisés et ont compliqué encore plus la situation. Les hybridations sont en cours et les modèles paradigmatiques n'existent plus.

Les caractéristiques et logiques spécifiques des huit secteurs

Chacun des secteurs couverts par ce rapport possède ses propres caractéristiques techniques, économiques et sociales et ses logiques spécifiques d'organisation et de régulation.

Les secteurs de l'eau et de l'assainissement dépendent des ressources de chaque territoire, ce qui fait que la production et la fourniture sont locales et que la responsabilité pour la fourniture du service et la gestion tend à relever du niveau local. Alors que peu de réseaux ou de connexions dépassent la dimension locale, les enjeux de bassin, qui recouvrent plusieurs niveaux d'autorité publique, ont conduit, dans beaucoup de pays, au développement de systèmes de partage de compétences plus ou moins complexes. L'eau fait l'objet d'un cycle dans lequel beaucoup de processus et facteurs différents ont conduit à des changements de sa disponibilité et de sa qualité. L'eau est vitale pour la vie, l'environnement et la santé publique.

À la différence de l'eau, **les déchets solides** sont le résultat de l'activité humaine. Pourtant, ils sont également produits localement et exigent ramassage et traitement locaux. Les déchets peuvent être une source économique qui, par le recyclage, permet le développement de nouveaux produits et services (par exemple, de l'énergie) et réduit l'impact sur l'environnement. En même temps, la quantité et la nature des déchets sont de plus en plus complexes et le traitement et le recyclage ne peuvent pas toujours être réalisés de manière appropriée au niveau local. Pour cette raison, le niveau régional a acquis un rôle accru dans la gestion des déchets. Le concept de « déchets municipaux » (qui fait l'objet de la compétence municipale) varie d'une municipalité à l'autre et/ou d'un pays à l'autre. Il comporte dans une large mesure les déchets générés par les ménages, mais peut également inclure des

déchets « similaires » produits par les institutions publiques et les petites activités commerciales, et qui sont collectés par la municipalité.

Le transport est la clé de voûte de la vie locale qui structure et lie les communautés et qui donne accès aux ressources, aux activités économiques et sociales et à d'autres services de base. Les services de transport cherchent à s'adapter aux besoins spécifiques de chaque localité et de sa population. Leur fourniture implique de prendre en compte les problèmes de mobilité, d'interconnexion et de multimodalité ainsi que les enjeux associés à leur impact environnemental. En conséquence, dans certaines villes, l'intégration des objectifs du changement climatique dans la politique du transport local conduit à l'établissement d'une infrastructure spécifique pour des modes de transport nouveaux et « verts », tels que les vélos (services opérés par le secteur public ou privé), la location partagée des voitures électriques et un usage étendu des tramways électriques.

La production d'électricité est en général centralisée mais des ressources énergétiques existent aussi au niveau local. Les réseaux et le transport de l'électricité sont organisés comme des monopoles naturels. Une régulation continue est nécessaire parce que l'électricité n'est pas aisée à stockée, la production et la consommation devant être toujours en équilibre.

Sous l'effet du développement technologique, l'accès à **l'Internet à haut débit**

est devenu de plus en plus important dans la vie économique et sociale. Il représente également une voie par laquelle beaucoup d'autres services publics sont accessibles. Toutefois, son développement est récent et l'accès est inégal. Ainsi, un investissement coordonné est encore nécessaire pour assurer sa couverture universelle.

La garde des enfants et les soins aux personnes âgées sont des services à la personne qui doivent être fournis aussi près que possible du lieu de vie des bénéficiaires ou même dans leur logement. Ils ont également une fonction de renforcement de la solidarité sociale et de cohésion entre les générations.

Un processus graduel d'eupéanisation

Par rapport à d'autres régions du monde, l'Europe a deux caractéristiques spécifiques :

- D'un côté, tous les pays du continent européen considèrent que l'autonomie locale est une valeur fondamentale ou un principe et un élément de l'« identité européenne », comme le souligne la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée par le Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, qui a été ratifiée par 46 pays. La Charte a une influence transnationale importante. Tous les États couverts par ce chapitre ont ratifié la Charte⁽⁷⁾. De plus, le Comité des ministres⁽⁸⁾, le Congrès des autorités locales et régionales⁽⁹⁾ et la Conférence

(7) *conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=8&DF=26/05/2013&CL=ENG.*

Le Conseil de l'Europe, plus large mais moins ambitieux que l'UE, a été créé en 1949. Certains pays ont formulé des déclarations selon lesquelles ils ne se considèrent pas liés par certaines des dispositions de la Charte de l'autonomie locale (cf. art. 12, alinéa 1^{er}, de la Charte). La perception de la force juridique et de l'applicabilité directe de la Charte est également une question sensible. Ainsi, certains pays considèrent la Charte comme partie intégrante et supérieure à la législation interne. En même temps, dans beaucoup de pays, une intervention législative est nécessaire pour rendre la Charte (ou certaines de ses dispositions) exécutoire(s) et directement applicable(s). Ainsi, en général, la Charte est vue comme un ensemble de principes légaux pour l'interprétation, l'application et le développement du droit interne ; son impact légal dans les États membres varie.

(8) *REC(90) 12E* du 25 avril 1990 sur les services et infrastructures dans le milieu rural, *REC(97) 7E* du 1^{er} avril 1997 sur les services publics locaux et les droits de leurs usagers, *REC(2002) 114* sur les pouvoirs locaux et les services publics en Europe, *REC(2003) 2* sur les services de proximité dans les zones urbaines défavorisées, *REC(2007) 4* sur les services publics locaux et régionaux, *REC(2008) 235* sur les services d'intérêt général dans les zones rurales, un élément clé dans les politiques de cohésion territoriale, *REC(2007) 16F* sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'Internet.

(9) Résolution 87 (2000) sur le rôle des autorités locales et régionales dans la fourniture des services sociaux, résolution 140 (2002) sur les pouvoirs locaux et les services publics, résolution 252 (2008) sur les services d'intérêt général dans les zones rurales, un élément clé dans les politiques de cohésion territoriale.

européenne des ministres responsables pour la planification spatiale/régionale⁽¹⁰⁾ du Conseil de l'Europe ont adopté une série de recommandations et de résolutions concernant les services publics/services d'intérêt général. Selon ce comité, « on entend par *service public local* ou *régional* un service qui, à la suite d'un accord social large tel qu'il est normalement exprimé par une décision prise par une autorité publique démocratique compétente, voit sa continuité générale et l'accès individuel assurés par une autorité publique locale par une gestion directe (à travers le secteur public local ou régional), et/ou par le financement de son offre par des tiers, et/ou par l'adoption de règles spécifiques qui vont au-delà de ce qui s'applique à d'autres services » [REC(2007) 4].

- D'autre part, depuis vingt-cinq ans, un processus d'européanisation des services publics de base est intervenu. Les services publics de base font l'objet d'une compétence partagée entre l'UE et ses États membres, fondée sur le principe de subsidiarité. Cela signifie que l'Union agit seulement si elle est plus efficace que chaque État membre agissant séparément. Cette caractéristique spécifique du processus d'intégration européenne est renforcée par le traité de Lisbonne, en vigueur depuis 1^{er} décembre 2009. L'Europe est la seule région dans le monde qui a développé une compétence partagée et un système complexe de gouvernance multiniveau dans ces secteurs.

L'européanisation et l'« acquis » de l'Union européenne

Depuis soixante ans, un processus d'intégration européenne s'est développé. Cependant, l'européanisation des services publics de base n'a commencé qu'après l'adoption de l'Acte unique de 1986. Jusque-là, un consensus existait entre

les États membres pour que chaque pays définisse, organise et finance ses services publics de base selon ses politiques, traditions, institutions, culture, mouvements sociaux et relations de pouvoir.

Pour notre part⁽¹¹⁾, le concept d'« européanisation » fait référence à une transition progressive du cadre national traditionnel de définition et d'organisation des services publics à l'existence de compétences partagées entre l'UE et les États membres. L'européanisation des services publics est un processus progressif, à la fois *bottom up* et *top down*, multi-acteurs et contradictoire. L'européanisation repose sur un équilibre précaire et évolutif entre un intérêt commun « communautaire » et les intérêts nationaux de chacun des États membres. L'européanisation n'est pas linéaire, c'est un processus tendu et parfois heurté dans lequel les intérêts et stratégies d'acteurs jouent un rôle clé.

L'objectif du Marché unique, fondé sur les quatre libertés fondamentales de circulation (des personnes, des marchandises, des services et des capitaux), a conduit les institutions européennes à engager un processus d'européanisation des « services d'intérêt économique général » (SIEG) circonscrits aux secteurs des communications, des transports et de l'énergie, c'est-à-dire aux grands réseaux d'infrastructures nécessaires aux libertés de circulation. En revanche, les services locaux relevant de la compétence des autorités locales n'étaient alors pas concernés par ce processus d'européanisation. L'européanisation a été basée sur des stratégies de libéralisation avec l'introduction progressive de la concurrence et des logiques de marché. Cependant, à l'époque, des objectifs ou normes européens clairs n'ont pas été définis pour assurer la « cohésion économique, sociale et territoriale » au niveau européen⁽¹²⁾. Mais, au cours des ans, des débats et des initiatives ont essayé d'équilibrer libéralisation et intérêt général et de

(10) Projet de Charte européenne relative à l'accès aux biens et services essentiels dans le contexte de l'aménagement du territoire du continent européen (première version du 7 mars 2008) et résolution CEMAT n° 1 relative à la contribution des services essentiels à un aménagement durable des territoires du continent européen.

(11) BAUBY (2011), p. 18.

(12) Telle que prévue par le traité sur l'Union européenne.

définir, au niveau de l'UE, des obligations de service public ou universel pour certains secteurs.

Le traité de Lisbonne comporte des innovations majeures dans le domaine des services publics de base (voy. annexe 7, en particulier l'article 14 du TFUE, la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux et un Protocole annexé aux deux traités). Ces dispositions se complètent et représentent des points d'appui nouveaux pour lever certaines incertitudes, garantir les services d'intérêt général, leurs objectifs et la diversité de leurs formes d'organisation.

Plus généralement, le traité de Lisbonne renforce le rôle et les prérogatives des États et de leurs autorités publiques infranationales. Cela est essentiel pour la définition, l'organisation, l'exécution et le financement des services publics.

Aujourd'hui, il existe un acquis européen dans le domaine des services publics (services d'intérêt général) qui définit le cadre organisationnel des services de base et offre des garanties claires pour les gouvernements locaux⁽¹³⁾. Ce cadre est résumé dans l'encadré 7.1.

Encadré 7.1 – Service d'intérêt général (SIG) : l'acquis communautaire.

- Les États membres (et les autorités nationales, régionales et locales) ont la compétence générale pour « fournir, faire exécuter et organiser » les SIG ainsi que pour financer les services d'intérêt économique général (SIEG).
- Les institutions européennes ont la même compétence pour des services européens qui s'avèrent nécessaires à l'accomplissement de leurs objectifs.
- Pour les services non économiques d'intérêt général (SNEIG), les règles du marché intérieur et de la concurrence ne s'appliquent pas ; ils ne relèvent que des seuls principes généraux de l'UE (transparence, non-discrimination, égalité de traitement, proportionnalité).
- Pour les services d'intérêt économique général, les autorités publiques doivent clairement définir leur « mission particulière » (principe de transparence).
- Sur cette base, elles peuvent définir les moyens adaptés au bon accomplissement de la « mission particulière » (principe de proportionnalité), y compris, si elles s'avèrent nécessaires, justifiées et proportionnées, des aides et subventions, des droits exclusifs ou spéciaux.
- Les États membres sont libres de choisir les modes de gestion : directe, *in house*, déléguée, etc.
- Ces définitions doivent clairement établir des objectifs « de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ».
- Les règles de concurrence et du marché intérieur s'appliquent aux SIEG uniquement s'ils ne font pas « échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été impartie ».
- Les États membres sont libres de choisir le type de propriété de l'opérateur (principe de neutralité).
- Dans tous les cas, il peut exister des abus relevant d'une « erreur manifeste », que la Commission peut soulever sous le contrôle de la Cour de justice.

(13) DUPERON (2011).

En Europe, les services publics de base sont au centre de tensions multiples et complexes entre :

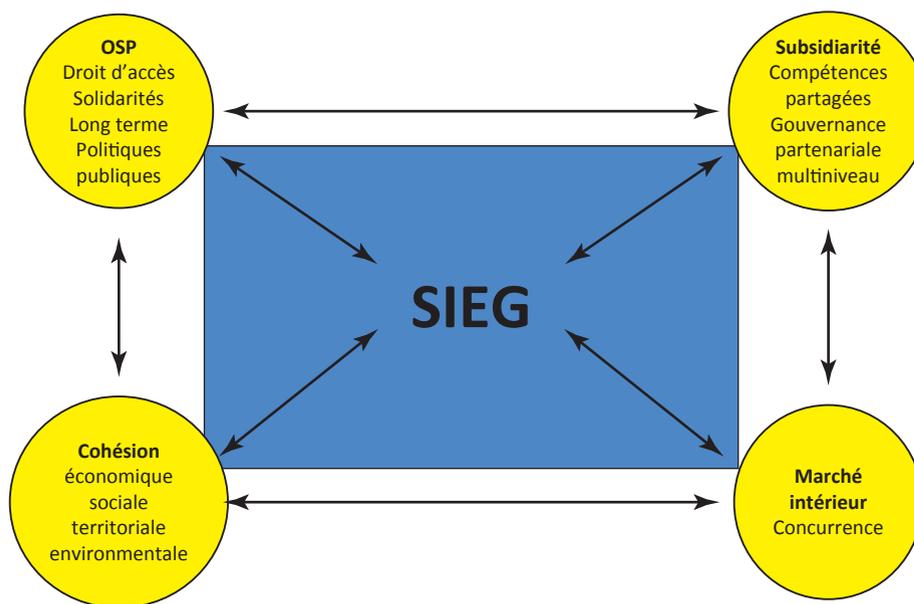
- l'achèvement du marché intérieur – souvent idéalisé si l'on prend en compte que les services publics sont ancrés dans des territoires et ont des objectifs spécifiques ;
- les obligations de service public (générales comme spécifiques pour chaque secteur) de mener à bien les « missions particulières » définies par les autorités publiques pour accomplir les objectifs d'intérêt général qu'elles poursuivent ;

- la mise en œuvre du principe de subsidiarité en matière de partage des compétences des différents niveaux de gouvernement (européen, national, régional et local) ;
- le développement de l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE, en particulier par rapport aux dispositions de l'article 174 du TFUE (14).

Ces tendances, et les relations entre elles, peuvent être synthétisées dans un « Carré magique des services d'intérêt économique général » qui précise les tensions qui vont continuer à marquer le devenir des services publics dans l'UE, tant celle-ci est indissociablement unité et diversité.

GRAPHIQUE 7.2

Le « Carré magique des services d'intérêt économique général »



7.2 Cadre institutionnel

Les responsabilités des autorités locales

En Europe, les services publics de base continuent à être définis, organisés, mis

en œuvre, financés, contrôlés et réglementés dans le cadre de conditions politiques, administratives, économiques, territoriales, démographiques et culturelles diverses. Dans le respect des traités, le droit européen reconnaît la compétence des États membres ainsi que le rôle essentiel et

(14) « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. [...] l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »

le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales à fournir, organiser, faire exécuter et financer les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs⁽¹⁵⁾. Par ailleurs, les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général⁽¹⁶⁾.

Comme cela est montré dans l'introduction, en Europe, les autorités publiques locales, en particulier les municipalités, ont des compétences pour certains services publics de base, assument des responsabilités et engagent des ressources pour leurs prestations et leur gestion. En Europe, les services publics locaux sont une dimension essentielle de l'autonomie locale et sont au cœur du modèle social européen.

Cependant, même s'il est possible d'identifier des zones de compétences similaires au sens que les autorités locales jouent un rôle dans des secteurs analogues, si l'on considère des secteurs spécifiques, on trouve une grande variété des situations allant : des compétences obligatoires aux compétences facultatives ; d'aucune compétence (par exemple, à Chypre, les municipalités n'ont pas de compétence dans le domaine du transport) à une compétence presque complète ; de compétences générales (pour définir, organiser, faire exécuter et financer les services publics de base et contrôler leur performance) à des compétences partagées, limitées ou même à

aucune responsabilité pour certains aspects concernant les services publics, dont la gestion du personnel, les salaires, les relations de travail ; de la gouvernance démocratique multi-acteurs à un rôle limité ou inexistant pour les usagers, la société civile, les acteurs privés et le personnel.

Par rapport aux niveaux de gouvernance impliqués dans la définition, la fourniture et le suivi des services publics de base, nous trouvons aussi des différences par pays et secteurs, par niveaux municipal et intermunicipal, infranational décentralisé ou déconcentré, national ou supranational. Chaque niveau de gouvernement exerce des fonctions et responsabilités différentes (régulation, planification, stratégie, fourniture ou contrôle) et se trouve dans différents types de relations (exécution, consultation, coopération, information ou représentation) entre institutions.

Avec la crise économique et financière actuelle, les processus de décentralisation et de métropolisation ont eu lieu dans certains pays européens alors que, dans d'autres, des recentralisations ont été observées (dues, en partie, ou prétendant être dues, à la crise). Ces tendances peuvent varier dans le temps, l'espace et selon les secteurs.

Le partage urbain-rural doit être aussi pris en considération, moins du point de vue des responsabilités légales que davantage en termes d'accès et de capacités locales à répondre aux besoins des usagers (voy. tableau 7.2).

TABLEAU 7.2

Population selon la typologie urbain-rural (1^{er} janvier 2011) [% de la population totale]

	UE à 27	AT	BE	BG	CY	CS	DK	EE	FI	FR	GE	GR	HU	IE
Urbain	41	35	68	17	-	24	22	-	27	36	43	47	17	27
Intermédiaire	35	27	24	45	100	43	36	52	31	36	40	11	36	-
Rural	23	39	9	38	-	33	42	48	43	29	17	43	47	73

(15) Article 14 du TFUE et article 1^{er} du Protocole 26 sur les services d'intérêt général annexés aux TUE et TFUE.

(16) Article 2 du Protocole 26 sur les services d'intérêt général annexé aux TUE et TFUE.

	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	SP	SE	UK
Urbain	36	49	26	-	100	71	28	49	11	12	26	49	22	71
Intermédiaire	44	13	31	100	-	28	34	15	44	38	31	38	56	26
Rural	20	38	43	-	-	1	38	36	46	50	43	13	22	3

Source : EUROSTAT, News Release 51/2012, 30 mars 2012, voy.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/1-30032012-BP/EN/1-30032012-BP-EN.PDF

Pour plus de détails, voy. :

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/rural_development/introduction and

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Regional_typologies_overview

Les traditions et cultures nationales (et infranationales) sont explicitement reconnues par le principe de subsidiarité, non comme des obstacles mais comme des éléments clés de l'intégration européenne. Ce principe (voy. *supra*), complété par le principe communautaire de proportionnalité aux objectifs poursuivis, a été consolidé par le traité de Lisbonne.

Dans presque tous les pays européens, **la gestion de l'eau et de l'assainissement** est de la compétence des communes ou d'autres autorités locales qui peuvent décider soit de gérer ces services elles-mêmes (*in house*), soit de déléguer leur gestion ou de les privatiser complètement (comme en Angleterre et au pays de Galles).

Les communes sont, en outre, responsables **du ramassage et du transport des déchets solides**. Leur recyclage, traitement et élimination peuvent relever de la compétence de différentes autorités. Les responsabilités peuvent aussi dépendre de différents niveaux de gouvernement en fonction des types de déchets. Dans certains cas, la (ré)organisation des services d'élimination des déchets est influencée par les normes environnementales, chaque fois plus rigoureuses, imposées par la législation communautaire. Cependant, cela ne semble

pas avoir exclu une mise en œuvre très différente : de la gestion des déchets ; de la couverture de la collecte ; des capacités et options de traitement (conformément au principe de la hiérarchie des déchets dans certains pays encore très dépendants de la décharge⁽¹⁷⁾) ; du niveau du recyclage⁽¹⁸⁾ et du recouvrement de l'énergie ; de la planification dans le domaine des déchets ; de l'application des systèmes de redevances proportionnées aux déchets livrés – le *pay as you throw*⁽¹⁹⁾ (instrument économique pour mettre en œuvre le principe du pollueur-payeur) – ; de la conformité avec les exigences techniques ; des progrès dans le découplage entre la production des déchets et la consommation accrue, et de la mise en œuvre de la prévention des déchets dans les politiques environnementales (une gestion environnementale/durable des déchets).

Dans le contexte de la décentralisation des services de transport, **le transport urbain** est généralement considéré comme une responsabilité des municipalités, en particulier dans les villes et les zones métropolitaines, car environ 70 % de la population européenne vit en zones urbaines. Dans la plupart des pays européens, le transport urbain a été traditionnellement géré par

(17) Avec des taux de mise en décharge qui vont de moins de 0,5 % à 100 %. Alors que certains pays ont interdit la mise en décharge, d'autres appliquent des restrictions. Néanmoins, dans beaucoup de pays, des changements importants sont intervenus au cours des vingt dernières années, dont la Grèce et l'Irlande passant de 100 % de mises en décharge à respectivement 82 % en 1990 et 57 % en 2010, le Royaume-Uni, de 90 % à 49 %, l'Italie, de 80-85 % à 51 %, la Finlande, de 78 % à 45 %, l'Espagne, de 74 % à 58 %, l'Allemagne, de 70 % à moins de 0,5 %, la France, de 52 % à 31 %, les Pays-Bas, de 52 % à moins de 0,5 %, la Belgique, de 49 % à 1 %, l'Autriche, de 48 % à 1 %, la Suède, de 35 % à 1 %, et le Danemark, de 15 % à 3 %. Pour les données de 2010, voy. EUROSTAT. Pour une présentation générale de la situation actuelle, voy. BiPRO *et al.*, (2012).

(18) En 2010, selon Eurostat, le taux des déchets municipaux recyclés se situait entre 0 % et 70 %. Voy. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Municipal_waste_treated_in_2009_by_country_and_treatment_category,_sorted_by_percentage,_2011.PNG&filetimestamp=20110708153221.

(19) Cela concerne en particulier le choix de la taille des conteneurs (volume), le nombre de sacs pour la collecte, la fréquence de la collecte et le poids du matériel collecté dans un conteneur. Pour la plupart des pays, ces systèmes couvrent seulement une partie du territoire.

les autorités locales. Quelques exceptions sont à noter telles que la réorganisation du secteur dans les pays de l'Europe centrale et orientale où les municipalités deviennent responsables du transport public après 1989, alors qu'une bonne partie d'entre elles ont été confrontées à une diminution dramatique de l'utilisation du transport public par la population. En Italie, la responsabilité est déléguée par les régions aux provinces et municipalités. Aux Pays-Bas, 7 régions urbaines sont responsables pour tous les moyens de transport. Au niveau central, dans la plupart des pays, un ou plusieurs ministères et/ou agences ont des compétences exécutives et/ou réglementaires. Les autorités infranationales sont souvent responsables du transport régional.

Dans la plupart des pays européens, **les services d'électricité et de gaz** ont été organisés au cours de la seconde moitié du XX^e siècle par des entreprises intégrées – le plus souvent publiques – de production-transport-distribution-fourniture avec des droits exclusifs nationaux ou régionaux. Dans la plupart des pays, les compétences des autorités locales, en ce qui concerne l'électricité, continuent à être limitées malgré une tendance à une territorialisation des politiques énergétiques. Cependant, dans certains pays européens⁽²⁰⁾, les municipalités sont les principaux vecteurs de l'UE et des politiques et stratégies nationales dans le domaine électrique. La transition vers des énergies renouvelables pourrait encore renforcer leur rôle. Certaines municipalités ont déjà engagé le processus de production et/ou de fourniture des énergies renouvelables issues de l'exploitation de sources d'énergie de leurs régions.

Plus généralement, jusqu'à présent, les directives ou les règlements de l'UE ont établi des règles communes mais ils ont conféré leur « régulation » aux autorités nationales dans chaque État membre. Cela

créé des différences de mise en œuvre des règles et standards communs.

Des règles européennes encadrantes

Pour chaque secteur, le processus d'euro-péanisation des services publics de base a donné lieu à des normes communes qui encadrent la « libre administration » des autorités nationales, régionales et locales. Néanmoins, des règles transversales ont aussi été adoptées, qui concernent en particulier le financement des services publics et les marchés publics.

Les États membres et les gouvernements infranationaux sont libres de décider du mode de gestion utilisé pour la prestation des services publics de base. L'UE est neutre quant à la propriété des fournisseurs de services de base⁽²¹⁾.

En même temps, les logiques du processus d'euro-péanisation sont basées sur des approches politiques différentes. Alors que, pendant vingt ans, les secteurs de l'électricité, des télécommunications, des services postaux et du transport ont fait l'objet d'un processus de libéralisation, les secteurs de l'eau et de l'assainissement ont fait l'objet d'un processus d'euro-péanisation non sur la base des règles du marché intérieur mais sur celle de la définition de standards de qualité ambitieux et légalement obligatoires basés sur la protection de l'environnement et la santé publique.

L'UE a également défini des politiques concernant les déchets solides en relation avec les besoins sanitaires, d'hygiène et de santé. Ils ont connu une expansion renouvelée par la prise de conscience environnementale accrue et des standards environnementaux de plus en plus élevés.

(20) Voy. les fiches-pays sur www.uclggold.org.

(21) Article 345 du TFUE.

Encadré 7.2 – L'état du droit européen en matière :

D'eau et d'assainissement

La Communauté européenne a adopté, à partir des années 1970, une série de directives comportant des normes ambitieuses de qualité et de pollution. On peut distinguer trois phases :

- une première génération (de 1973 à 1988) concerne la protection de la qualité de l'eau utilisée pour les activités humaines (directive de 1980 sur la qualité de l'eau pour la consommation humaine, révisée en 1998) ;
- une deuxième génération de directives (de 1988 à 1995) se concentre sur la prévention de la pollution (en particulier une directive de 1991 concernant les traitements des eaux usées, qui établit un agenda pour la construction de centres de traitement des eaux usées dans toutes les zones urbaines) ;
- la troisième génération, après 1995, a donné lieu en particulier à la directive-cadre sur l'eau n° 2000/60/CE, qui définit les principes généraux de production et de gestion de l'eau et abroge, respectivement sept et treize ans après son entrée en vigueur, une partie de la législation antérieure sur la qualité des eaux et la protection contre la pollution. En même temps, cette directive-cadre introduit le principe du recouvrement complet des coûts à partir de 2010.

Une communication de la Commission européenne (COM[2012] 673, « Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe ») du 14 novembre 2012 souligne plusieurs thèmes clés en vue d'une future politique et d'une action de l'UE sécurisant la disponibilité des eaux de bonne qualité pour un usage durable et équitable.

De déchets solides

Dans le droit primaire de l'UE, une seule disposition expresse renvoie aux « mesures affectant [...] la gestion des déchets » (art. 192-2 du titre XX du TFUE consacré à la politique européenne de l'environnement). Sur cette base, la législation des déchets de l'UE a été développée comme une des priorités politiques environnementales de l'UE.

La politique européenne actuelle sur les déchets est fondée sur le concept de « hiérarchie des déchets⁽²²⁾ », et le cadre légal très complexe inclut, d'une part, une législation horizontale⁽²³⁾ et, d'autre part, la législation concernant le traitement et l'enlèvement des déchets⁽²⁴⁾.

De transport urbain

Le règlement n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 [que la Commission européenne a récemment proposé de modifier – voy. COM(2013) 28] précise en son article 5 que, « sauf interdiction en vertu du droit national [...], toute autorité locale compétente [...] peut décider de fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs ou d'attribuer directement des contrats de service public à une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente [...] exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services [« opérateur interne »] ». « Toute autorité compétente qui recourt à un tiers autre qu'un opérateur interne attribue les contrats de service public par voie de mise en concurrence, sauf dans les cas visés aux paragraphes 4 [lorsque le contrat porte sur des sommes ou des distances peu importantes], 5 [en cas d'urgence] et 6 [transport par chemin de fer, à l'exception du métro ou du tramway]. »

(22) Prévention des déchets → réutilisation → recyclage → valorisation/récupération des déchets qui ne peuvent pas être évités (p. ex., valorisation énergétique) → rejet. Selon Eurostat, pour 2010, le taux de récupération énergétique des déchets municipaux se situe entre 0 % et 54 % (avec 8 pays sans aucune récupération). En ce qui concerne le rejet des déchets (dépôts dans ou sur la terre et incinérés sans valorisation), le taux se situe entre 0,4 % et 100 % en 2010.

(23) Directive-cadre sur les déchets (dont la révision est planifiée pour 2014), directive sur les déchets dangereux, règlement sur le transfert des déchets, etc.

(24) Directives sur les décharges et l'incinération, législation concernant la gestion des flux de déchets spécifiques, directives sur les emballages et les déchets d'emballages. Il existe plus de deux cents textes. Voy. <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/index.htm>.

Le règlement vise également à réglementer la manière dont les contrats de service public doivent être attribués dans l'UE et les circonstances dans lesquelles ils devraient faire l'objet d'une mise en concurrence. Ainsi, il prévoit que, « lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public ». Le contrat de service public doit définir clairement les obligations de service public que l'opérateur doit remplir ainsi que les zones géographiques concernées et les contreparties convenues (art. 3 et 4). « Les autorités compétentes ne devraient pas être autorisées à fractionner les contrats ou les réseaux afin d'échapper à l'obligation d'organiser une mise en concurrence » (considérant 23).

D'énergie et d'électricité

Le traité de Lisbonne a introduit l'énergie comme nouvelle politique commune de l'UE (titre XXI, art. 194, du TFUE).

Dans le cadre du fonctionnement du marché intérieur, les objectifs d'amélioration de l'environnement et de solidarité entre les États membres visent à la fois : à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ; à promouvoir l'efficacité énergétique, les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables, et à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. Les États membres conservent le droit de déterminer les conditions d'exploitation de leurs ressources énergétiques, leur choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de leur approvisionnement énergétique.

Les règles d'organisation du secteur ont pour objectif de développer un marché de l'électricité concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental. Le principe est celui du libre choix de son fournisseur par chaque utilisateur, le réseau devant en permettre la réalisation.

En matière d'obligations de service public et de service universel, l'article 3 des directives, enrichi entre la première (du 19 décembre 1996) et la troisième (du 13 juillet 2009), définit le service universel : le droit d'être approvisionné en électricité d'une qualité définie, à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents et non discriminatoires (3^e paragraphe). Pour les clients résidentiels et éventuellement les petites entreprises, « les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que sur la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique et la protection du climat » (2^e paragraphe). Les consommateurs nationaux doivent avoir un accès égal aux entreprises d'électricité ; la défense du client vulnérable est intégrée ; les clients doivent avoir accès à de nombreuses informations concernant la nature de l'électricité dont ils disposent ; les États doivent imposer des mesures favorisant la cohésion économique et sociale, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique, et doivent informer la Commission des mesures mises en œuvre afin de faire appliquer la directive.

La législation de l'UE impose une série d'exigences, en particulier en ce qui concerne la gestion des déchets municipaux dont la mise en œuvre varie beaucoup entre les États membres.

À partir de la fin des années 1980, quand le transport urbain a commencé à faire l'objet du processus européen de libéralisation, la politique de transport urbain est devenue, de plus en plus, un problème mult niveau impliquant des institutions urbaines,

régionales et européennes. Les pertinentes initiatives actuelles de l'UE sont relatives aux politiques de transport, d'environnement et de cohésion.

Depuis les années 1990, le processus d'europanisation, qui a été basé sur la création du marché intérieur, a conduit à la libéralisation de la production et de la fourniture d'électricité sans affecter les monopoles des réseaux de transport-distribution ni à séparer les activités, tout

en garantissant des obligations de service public ou de service universel.

Il n'existe pas d'obligation de service public au niveau de l'UE pour fournir un accès aux communications électroniques à haut débit. La directive 2002/22/CE exige seulement que les États membres assurent l'accès fixe en cas de demande raisonnable. Le raccordement réalisé devrait permettre « de prendre en charge les communications vocales, les communications par télécopie et les communications de données à des débits suffisants pour permettre un accès fonctionnel à l'Internet, compte tenu des technologies les plus couramment utilisées par la majorité des abonnés et de la faisabilité du point de vue technique » (art. 4). Néanmoins, dans le contexte des débats concernant l'élargissement du service universel à d'autres domaines des

télécommunications, le secteur du haut débit est exploré.

Pour le moment, les pays européens, y compris les États membres de l'UE, continuent d'avoir des pouvoirs et responsabilités pour les services de garde des enfants et des soins aux personnes âgées. Il n'y a pas de politique de l'UE dans ce domaine. Cependant, en particulier dans les deux dernières décades, comme suite aux résolutions du Parlement européen concernant la situation des personnes âgées⁽²⁵⁾, la Communauté a augmenté ses actions dans ce domaine⁽²⁶⁾. Plus généralement, la Commission a commencé à développer une approche communautaire sur les « services sociaux d'intérêt général⁽²⁷⁾ », qui inclut tout spécialement les services aux personnes âgées et aux enfants⁽²⁸⁾. (Cf. encadré 7.3.)

Encadré 7.3 – État actuel du droit européen dans le domaine des soins aux personnes âgées et de la garde des enfants.

La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adopté par les chefs d'État et de gouvernement des 11 États membres à la réunion du Conseil européen de Strasbourg le 9 décembre 1989, statue en particulier dans la section intitulée « Personnes âgées » :

« Selon les modalités propres à chaque pays : 24. Tout travailleur de la Communauté européenne doit pouvoir bénéficier, au moment de la retraite, de ressources lui assurant un niveau de vie décent. 25. Toute personne ayant atteint l'âge de la retraite, mais qui se verrait exclue du droit à la pension, et qui n'aurait pas d'autres moyens de subsistance, doit pouvoir bénéficier de ressources suffisantes et d'une assistance sociale et médicale adaptée à ses besoins spécifiques. »

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, titre III, Égalité :

Article 25 – Droits des personnes âgées. L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle.

(25) Résolution du 18 février 1982 sur la situation et les problèmes des personnes âgées dans la Communauté européenne, résolution du 10 mars 1986 sur les aides aux personnes âgées et résolution du 14 mai 1986 relative à une action communautaire visant à améliorer la situation des personnes âgées.

(26) Voy. en particulier les deux communications concernant les soins de santé et les soins aux personnes âgées :

COM(2001) 723, « L'avenir des soins de santé et des soins pour les personnes âgées : garantir l'accessibilité, la qualité et la viabilité financière » ;

COM(2002) 774, « Soins de santé et soins pour les personnes âgées : soutenir les stratégies nationales visant un degré élevé de protection sociale »,

ainsi que la recommandation du Conseil n° 92/241/CEE du 31 mars 1992 concernant la garde des enfants.

(27) Voy. en particulier COM(2006) 177 du 26 avril 2006 et COM(2007) 725 du 20 novembre 2007.

(28) BAUBY (2013).

Article 24 – Droits de l'enfant. 1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité. 2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. 3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.

Stratégie actuelle de l'UE sur les services de garde d'enfants

Actuellement, dans le cadre de la *Stratégie européenne pour la croissance et l'emploi*, à la suite de la deuxième réunion de printemps du Conseil européen sur la situation économique, sociale et environnementale dans l'Union (Conseil européen des 15 et 16 mars 2002 de Barcelone), le Conseil a adopté les « Objectifs de Barcelone ». Les conclusions de la présidence statuent que « les États membres devraient éliminer les freins à la participation des femmes au marché du travail et, compte tenu de la demande et conformément à leurs systèmes nationaux en la matière, s'efforcer de mettre en place, d'ici à 2010, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans » (paragraphe 32⁽²⁹⁾).

Une tendance générale vers le partage des compétences

Étant donné leur fonction – répondre aux besoins des habitants, des citoyens et de chaque communauté –, les services publics de base sont ancrés dans les territoires. Ils s'adaptent aux réalités locales, leur gouvernance fait partie de la gouvernance globale des sociétés et elle est particulièrement liée à la gouvernance et au développement urbain. Parallèlement, ils intègrent les spécificités locales, structurent les territoires, créent des réseaux entre différents lieux et connectent le local et le global. Les pouvoirs et les responsabilités des municipalités sont le plus souvent intégrés dans les politiques régionales, nationales et européennes, dont l'évolution décentralisée ne peut pas être gérée seulement par les autorités locales et infranationales (par exemple, les politiques environnementales et sur le changement climatique affectent les services de l'eau, de l'assainissement, des

déchets, de l'énergie et du transport) et en ignorant la « dépendance mutuelle » dans et entre tous les niveaux d'autorité publique.

Il existe une tendance générale au partage des compétences entre les différents niveaux de gouvernement et entre les différentes autorités dans chaque pays et région, bien qu'il existe des différences dans l'intensité et l'ampleur de ces interactions, ainsi que dans les secteurs où elles se produisent. Ce partage peut être vertical, horizontal, intersectoriel, ou une combinaison de ces trois dimensions. Ainsi, en Europe, les services publics de base font de plus en plus l'objet d'une « gouvernance multiniveau ».

Par exemple, les acteurs clés dans la gestion des déchets incluent les gouvernements centraux (par le ministre ou l'agence d'environnement), et autres agences gouvernementales (avec des degrés variés de responsabilités exécutives), des autorités infranationales et locales⁽³⁰⁾. En général,

(29) Voy. aussi la STRATÉGIE UE 2020, COM(2010) 2020, *A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*.

(30) Une enquête menée en 2006 dans 29 États membres du Conseil de l'Europe a montré que, dans 57 % des pays participants, un seul ministère a des responsabilités dans le domaine des déchets solides. Les auteurs du rapport ont remarqué la concentration des responsabilités dans le domaine des déchets qui, dans les décades précédentes, étaient partagées entre différents ministères ou agences centrales. Voy. PREDA (2007).

les responsabilités de planification⁽³¹⁾ sont de la compétence des autorités centrales, à l'exception de l'Italie, des Pays-Bas et de l'Allemagne, qui ont conféré respectivement cette responsabilité aux régions, provinces et aux 16 *Länder*. Dans certains pays, les autorités infranationales ont des responsabilités pour établir des stratégies régionales concernant les déchets. Parfois, cela amène un manque de cohérence entre les différents niveaux de gouvernement et peut conduire à un manque de clarté des orientations politiques sectorielles pour les municipalités⁽³²⁾.

En ouvrant le processus de prises de décision à de nouveaux acteurs, l'UE promeut de plus en plus les approches de la « gouvernance multiniveau »⁽³³⁾ pour prendre en considération la diversité et les différences nationales et locales. Cela inclut les autorités locales et régionales comme suite à la création, par le traité de Maastricht, du Comité des régions – l'organe consultatif représentant les autorités infranationales (locales et régionales) dans le processus législatif et de prises de décision de l'UE – et la reconnaissance des ces autorités par le traité de Lisbonne.

Pour le Comité des régions, la gouvernance multiniveau représente « l'action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. Celle-ci induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents

acteurs impliqués. Elle suscite par une *approche intégrée*⁽³⁴⁾ la coparticipation des différents niveaux de gouvernance dans la formulation des politiques et de la législation communautaires par le truchement de différents mécanismes (consultation, analyses d'impact territorial...) ». Selon le Comité, « dans les domaines d'action politique où il n'existe pas de compétence explicite de l'Union européenne mais dans lesquels les politiques communautaires produisent leurs effets comme, par exemple, la politique du logement ainsi que de larges segments des services d'intérêt général, la gouvernance à multiniveau est un outil qui permet d'appréhender la transversalité de ces domaines et de dépasser une lecture trop rigide de la répartition des compétences afin d'atteindre des objectifs communs, et ce tout en tenant compte de la diversité constitutionnelle et administrative des États membres respectifs ». « Le concept de multiniveau [...] peut également contribuer à contrer d'éventuelles tendances négatives à l'égard de la décentralisation » et « garantit la coopération entre tous les niveaux de gouvernance et d'administration dans l'exercice des compétences et les processus décisionnels⁽³⁵⁾ ». Ainsi, le Comité a réitéré son « intention d'élaborer une charte de l'Union européenne sur la gouvernance à multiniveau ».

Les secteurs des services publics de base sont liés et exigent la coordination de politiques sectorielles de plus en plus complexes dans des domaines tels que le climat, la planification urbaine, le développement local et régional. Plus encore, les enjeux technologiques, de qualité, de

(31) L'enquête menée en 2006 par le Conseil de l'Europe a montré clairement qu'à la différence des États membres de l'UE où les aspects concernant l'environnement ont reconnaissance et force légales, dans d'autres pays européens il manque une planification nationale.

(32) Voy., p. ex., le cas polonais présenté par la Banque mondiale (2004).

(33) Selon la Commission européenne, « la notion de "gouvernance" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence » [COM(2001) 428, *La gouvernance européenne – Un livre blanc*].

(34) Plus généralement, les institutions européennes ont exprimé de manière régulière leur engagement en faveur d'une « approche intégrée » pour assurer une cohérence politique améliorée. Récemment, l'article 99 du projet de Règlement sur les fonds structurels [COM(2011) 615, titre II, chapitre IV, « Développement territorial »] prévoit un instrument d'investissement territorial intégré et, dans ce cadre, une possible délégation des missions vers une ou plusieurs autorités locales, un ou plusieurs organes régionaux ou des organisations non gouvernementales.

(35) Voy. COMITÉ DES RÉGIONS, projet d'avis sur « La décentralisation dans l'Union européenne et la place de l'autonomie locale et régionale dans l'élaboration des politiques de l'UE et leur mise en œuvre », 100^e session plénière, 11-12 avril 2013, rapporteur : prof. Franz Schausberger (Land de Salzbourg, Autriche).

sécurité, environnementaux et de protection de la santé ont conduit à ce que certains des enjeux des services publics soient traités au-dessus du niveau local. En même temps, le processus progressif d'européanisation a conduit à la définition d'une série de règles et normes qui encadrent les activités des autorités locales. Par exemple, dans le domaine des services de l'eau et de l'assainissement, les enjeux du cycle de l'eau ont imposé une reconsidération des zones de captage et la création d'institutions nouvelles. Une approche similaire a été développée dans le domaine des déchets.

Une étude récente sur la gouvernance publique de l'eau conduite par l'OCDE auprès de quelques États membres⁽³⁶⁾ a relevé l'existence d'une pléthore des parties prenantes au niveau des bassins, des municipalités, des États nationaux et au plan international. Elle a montré des cas d'hyperfragmentation des rôles et des responsabilités ainsi que des capacités financières et techniques différentes, une asymétrie d'information, des cadres d'intégrité institutionnels et réglementaires différents, et en conséquence révélé une série d'enjeux dans la gestion des interdépendances entre les domaines politiques et entre les niveaux d'autorité publique, tant horizontaux que verticaux.

Dans le domaine de l'eau, une grande variété d'entités est impliquée dans le processus décisionnel au niveau régional et local. L'architecture institutionnelle peut être plus complexe au niveau métropolitain du fait de la création de mécanismes de gouvernance à l'échelle métropolitaine. Pour leur part, les autorités locales sont responsables des ressources d'eau et de la fourniture du service d'assainissement (y compris de l'opération et de la maintenance de l'infrastructure, du comptage et de la facturation) pour lesquelles elles mettent en œuvre une série d'objectifs politiques (réduction de la consommation d'eau et de l'utilisation d'énergie pour la fourniture de l'eau, prévention des infiltrations d'eau et des interruptions, etc.). L'étude montre qu'il n'y a pas de réponse universelle valable, d'approche miracle ni de panacée magique pour répondre aux enjeux de gouvernance

dans le secteur de l'eau, mais plutôt un appel à des politiques spécifiques et locales intégrant les spécificités et les préoccupations territoriales.

Il serait vain d'essayer de détailler tous les pouvoirs et responsabilités dans le domaine des services publics de base dans chacun des 31 pays de cette étude, étant donné les réformes et les expérimentations en cours avec la gouvernance multiniveau.

Définir les territoires pertinents et les autorités organisatrices

De plus en plus, les questions des services publics de base ont des implications au-delà du domaine exclusif des autorités publiques locales et sont devenues sujet de la gouvernance multiniveau. Cette dernière implique le développement des relations de coopération et de partenariat, la définition d'un territoire pertinent pour l'organisation de chaque service et, sur cette base, la mise en œuvre du concept d'« autorité organisatrice » des services publics de base. Les autorités organisatrices n'ont pas une compétence exclusive, mais ont la responsabilité de développer des relations avec les différentes autorités publiques à tous les niveaux. C'est ainsi par exemple que des réformes importantes concernant l'organisation et la régulation des services d'eau ont été entreprises en Espagne et aux Pays-Bas.

Espagne : les ressources d'eau sont de la compétence de l'État central (ministère de l'Environnement, Direction de l'eau et de l'environnement rural et marin). Le Conseil national de l'eau joue un rôle consultatif dans la planification de l'eau (plans nationaux et de bassin). Au niveau des bassins, la gestion des ressources d'eau (planification, construction et opération de grandes infrastructures, suivi de la qualité, inspection, etc.) sont de la compétence d'une agence de bassin, qui joue également un rôle important dans la détermination du cadre pour la fourniture des services d'eau et d'assainissement. Dans certaines situations, la compétence de la gestion de l'eau appartient aux communautés autonomes.

(36) OCDE (2011).

La fourniture des services d'eau est de la responsabilité des municipalités et des entités locales, qui peuvent organiser ces services soit par une compagnie municipale publique, soit par une coopération intermunicipale, soit par des concessions à des compagnies mixtes ou privées. En fait, l'Espagne est l'un des rares pays de l'UE où la gestion des services d'eau est largement déléguée aux opérateurs privés.

Pays-Bas : la gestion de l'eau est de la responsabilité de cinq niveaux différents de gouvernement : le gouvernement central, les provinces, les 25 autorités régionales d'eau ou *Waterschappen* (elles étaient au nombre de 2 500 en 1945), les municipalités et les compagnies d'eau. Ces compagnies sont des institutions importantes compte tenu du fait qu'environ un quart du pays se trouve au-dessous du niveau de la mer. Ce sont des organes publics décentralisés (avec leurs propres représentants élus et pouvoirs de taxation) et les plus anciennes institutions démocratiques des Pays-Bas avec des conseils exécutifs élus dont les origines remontent au Moyen Âge. Leur pouvoir réglementaire est limité au domaine de l'eau : digues, canaux, purification de l'eau, etc.⁽³⁷⁾. La présidence du comité exécutif est nommée par le gouvernement central. Le secteur est caractérisé par des monopoles régionaux intégrés verticalement, et la gestion de la production, de la distribution et de la fourniture de l'eau est réalisée par un seul opérateur. L'eau potable peut être fournie seulement par des compagnies qualifiées ; d'autres opérateurs que les compagnies de distribution d'eau potable ne sont pas autorisés à fournir de l'eau potable aux ménages. Les spécificités de ce secteur, ainsi que la nécessité de garantir la qualité, la santé publique et la sécurité de la fourniture, font qu'il n'y a pas aujourd'hui de concurrence dans ce secteur ni de règles permettant l'accès de tiers au réseau.

Les opérateurs, quelle que soit leur forme juridique (la plupart sont des compagnies de droit privé), doivent être des

autorités publiques (provinces, autorités de l'eau ou municipalités). La structure multi-niveau de la gestion de l'eau a conduit à de nombreuses redevances pour l'eau, la plupart étant établies en fonction de prix de revient majorés mais avec des variations régionales importantes⁽³⁸⁾. Le principe de paiement des intérêts assure que toutes les parties prenantes participent au processus de prise de décision pour la gestion de l'eau⁽³⁹⁾. En 2011, l'Accord administratif sur l'eau a été signé par tous les niveaux de gouvernement et les compagnies d'eau potable. Il a permis une meilleure clarification des missions et des responsabilités.

Le gouvernement national est responsable pour les politiques de gestion régionale de l'eau, la sûreté, les eaux souterraines et l'eau potable. Les autorités régionales de l'eau ou les organes de l'eau prennent les mesures de qualité de l'eau et les mesures concernant le fonctionnement et la maintenance de l'infrastructure de l'eau. Ils sont en charge du traitement des eaux usées. Les municipalités sont responsables pour la collecte et le transport des eaux usées, des eaux de pluie et l'excès des eaux souterraines. Les compagnies d'eau potable sont responsables du traitement et de la distribution de l'eau potable. L'accord de 2011 stimule la coopération régionale entre les municipalités et les organes de l'eau pour la synchronisation des investissements, des infrastructures et de la gestion de la chaîne d'assainissement afin d'accroître l'efficacité et la qualité et limiter la vulnérabilité.

Combiner et faire converger les niveaux – « Autonomie locale » et solidarité

Ces tendances mettent en lumière les enjeux et défis de relation et de convergence de l'action publique, du niveau micro/local au niveau européen, de façon non hiérarchique. Les États continuent à exercer un rôle majeur. Le défi est de combiner l'« autonomie », la subsidiarité ET la solidarité.

(37) Les Pays-Bas sont peut-être le premier pays qui a développé des formes spécifiques de service public (au sens organique) pour les autorités de l'eau (*Waterschappen*), dont les origines se situent au Moyen Âge, avant la création de l'État néerlandais. ZILLER (2001), p. 197.

(38) OCDE (2012a), p. 24.

(39) OCDE (2012b), p. 47.

Dans sa communication sur l'Union économique et monétaire (UEM) du 30 novembre 2012⁽⁴⁰⁾, la Commission européenne note que : « Toute action visant la légitimité démocratique (...) doit reposer sur deux principes fondamentaux. Premièrement, dans les systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux, il convient de placer la responsabilité à l'échelon où la décision d'exécution est prise, tout en tenant dûment compte de l'échelon où la décision a des incidences. Deuxièmement, dans le cadre du développement de l'UEM et de l'intégration européenne en général, la légitimité démocratique doit toujours être à la mesure de la souveraineté transférée des États membres aux sphères européennes. »

L'accent mis sur l'autonomie des autorités locales ainsi que la mise en œuvre du principe de subsidiarité peuvent conduire à des rivalités entre les niveaux, à un développement inégal et à des disparités accrues dans les résultats des services. La gouvernance multiniveau n'implique pas de concurrence entre régions ni entre acteurs ; elle cherche plutôt à développer des mécanismes de coopération et de solidarités en liant les niveaux et les projets. Cela exige la participation de toutes les parties prenantes, de leur permettre d'exprimer leurs attentes et besoins, d'assurer des débats publics ouverts et de proposer des solutions, stratégies et choix alternatifs. Sur ces bases, les autorités publiques ont des responsabilités essentielles dans la prise de décision, l'établissement des priorités et les arbitrages.

La politique de cohésion de l'UE offre également des exemples et leçons en ce sens quand elle établit un cadre de gouvernance multiniveau (basée en particulier sur le partenariat et la complémentarité). Comme le soulignent Hooghe et Marks, le concept de gouvernance multiniveau a été d'abord développé par les recherches universitaires pour expliquer une politique de cohésion⁽⁴¹⁾. Une tendance générale vers la gouvernance multiniveau se développe ; mais elle prend des formes et approches

différentes et variées selon les caractéristiques de chaque secteur ainsi que selon les histoires et traditions nationales. Cette tendance n'est pas encore stabilisée.

7.3 Le fonctionnement des services de base : les systèmes de gestion et leur financement, le rôle des autorités locales dans la réglementation et la régulation des services

En Europe, il existe une grande variété de modes de gestion des services publics de base, façonnés par l'histoire, les évolutions nationales et régionales, les caractéristiques sectorielles, l'impact du processus d'europanisation, la mondialisation et par les approches de la « nouvelle gestion publique » et les pratiques et théories ultérieures.

Modes de gestion

Historiquement, dans la plupart des pays européens, les services publics de base ont été définis, organisés, fournis et financés par les autorités locales, même si, dans certains pays, la gestion déléguée de ces services à des acteurs autonomes et privés est pratiquée depuis longtemps.

Ainsi, en France, pendant plusieurs décennies, la gestion des services publics nationaux par des entreprises publiques nationales, dans le secteur de l'énergie (EDF et GDF), des transports nationaux (SNCF), des communications (France Télécom, La Poste), a coexisté avec la gestion déléguée de la majorité des services locaux d'eau et de transport urbain à de grands opérateurs privés.

À la fin des années 1970, au Royaume-Uni, de profonds changements dans les modes de gestion des services publics de base, de la propriété et de l'organisation de leurs opérateurs ont vu le jour. Cela a été

(40) COM(2012) 777, « Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Lancer un débat européen ».

(41) HOOGHE et MARKS (2001), p. 86.

fait avant que la Communauté européenne ne commence le processus d'eupéanisation des services publics. Il est important de souligner que, depuis 1957, les traités européens ont proclamé la neutralité de la Communauté vis-à-vis de la propriété des entreprises⁽⁴²⁾.

Depuis les années 1980 et 1990, des changements similaires ont eu lieu dans la plupart des pays européens (par exemple, les processus de transformations du statut des opérateurs en sociétés commerciales, la contractualisation, etc.). Selon les secteurs, leur envergure a été plus ou moins importante. Aujourd'hui, la palette des modes de gestion varie beaucoup entre les pays et les secteurs. Dans de nombreux secteurs, la fourniture publique des services locaux reste dominante soit directement, en partenariat avec d'autres autorités publiques, soit à travers des entreprises publiques. Le développement des partenariats public-public a connu un essor particulier dans le contexte de l'augmentation des approches de gouvernance multiniveau.

Dans la grande majorité des pays européens, des formes de partenariat public-privé (PPP) se sont développées. Néanmoins, la participation du secteur privé et la répartition des risques entre les parties ne sont pas les mêmes selon les secteurs ni dans tous les pays/municipalités. La participation du secteur privé prend, en général, la forme d'un contrat avec une entité privée, avec ou sans but lucratif, mais des partenariats institutionnels ou même des privatisations complètes existent également. La privatisation compétitive peut être déterminée par le besoin de nouveaux investissements – particulièrement importants en Europe centrale et orientale –, les ressources réduites des autorités publiques, l'expertise technologique accrue nécessaire pour beaucoup de services, ou des demandes d'efficacité.

Le contenu des obligations de service public varie aussi largement. Une étude

européenne récente concernant les pratiques dans le domaine du transport ferroviaire ou routier a montré que, dans la plupart des États membres de l'UE, les obligations de service public sont définies dans des termes généraux (par exemple, sans clairement préciser la sphère géographique⁽⁴³⁾). Les pratiques contractuelles varient également beaucoup⁽⁴⁴⁾ et les nouveaux États membres ont moins d'expérience pour conclure des contrats de service public conformes au droit de l'UE. Cela soulève la question de la difficulté de préciser les termes contractuels et, dans le cas de la gestion externalisée du service, d'évaluer les risques ainsi que de décider comment mieux les répartir entre les parties, cela soulève également la difficulté de la réduction des asymétries et de la mise au point des partenariats avec des opérateurs externes. Les obligations de service public peuvent concerner tous les services de transport local, qu'ils soient fournis directement par les autorités locales ou externalisés à des opérateurs publics, mixtes ou privés. Par exemple, au Royaume-Uni, au dehors de Londres, les services de transport sont en général organisés par des compagnies privées selon une approche de marché. À Londres, les services de bus sont planifiés par l'autorité publique et la prestation est assurée par des entités externes sur des bases contractuelles. En France, depuis une longue période, la plupart des services de transport urbain ont fait l'objet de délégations de service public aux opérateurs privés, ce qui a été longtemps une exception en Europe. Aujourd'hui, il existe une tendance générale vers le développement des partenariats public-privé (PPP) pour améliorer et gérer les transports urbains. En même temps, de grands groupes privés développent leur influence en Europe (par exemple, Keolis ou Transdev-Veolia).

Dans **le domaine de l'eau et de l'assainissement**, dans la plupart des États membres de l'UE, les services sont gérés par des autorités publiques. En moyenne,

(42) Article 345 du TFUE.

(43) MACZKOVICS *et al.* (2010).

(44) Voy. l'annexe III de l'étude DLA Piper, MACZKOVICS (2010), pour les pratiques contractuelles dans le transport routier en Belgique (entre la Région de Bruxelles-Capitale et STIB/MIVB) ; dans la République tchèque (entre la Région Ústí et Veolia) ; en Allemagne (entre Rhein-Neckar-Kreis et PalatinaBus GmbH) ; en France (entre Bordeaux et Keolis) ; en Hongrie (entre l'État et Tisza Volán) ; en Italie (entre la municipalité de Rome et ATAC S.p.A.) ; en Pologne (entre la ville de Kaunas et UAB Kaunoautobusai).

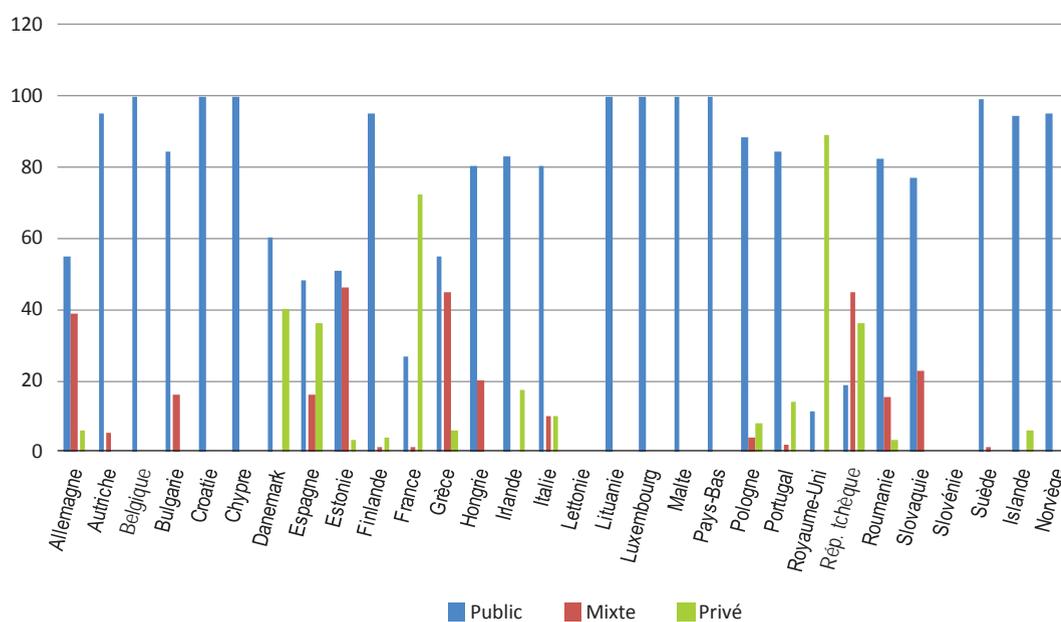
les opérateurs privés fournissent l'eau et l'assainissement à seulement respectivement 26 % et 23 % de la population européenne. Dans deux pays seulement, plus de la moitié de la population est desservie par des entreprises privées : en France, par la gestion déléguée, héritage du XIX^e siècle, et en Angleterre et au pays de Galles, où l'infrastructure et la gestion ont été privatisées dans les années 1980. Cependant, des changements importants ont eu lieu en Europe au cours des dernières vingt années. En parallèle avec l'augmentation progressive des standards de qualité, les autorités publiques ont fait un appel croissant aux opérateurs privés pour fournir des services de base dans ce domaine. Néanmoins, dans

certains cas, les services d'eau ont été remunicipalisés (voy. encadré 7.5).

Ainsi, le marché européen de l'eau est très fragmenté. Il comporte des dizaines de milliers d'opérateurs différents. Traditionnellement, les entreprises publiques locales d'eau ont été organisées au niveau de chaque autorité. Contrairement à la situation existant dans d'autres secteurs, tels que ceux de l'électricité et des télécommunications, les opérateurs publics de ce secteur ont été plutôt de petite taille. Si certaines fusions sont apparues, les entreprises publiques de ce secteur ne sont pas des compagnies multinationales (voy. graphiques 7.3 et 7.4).

GRAPHIQUE 7.3

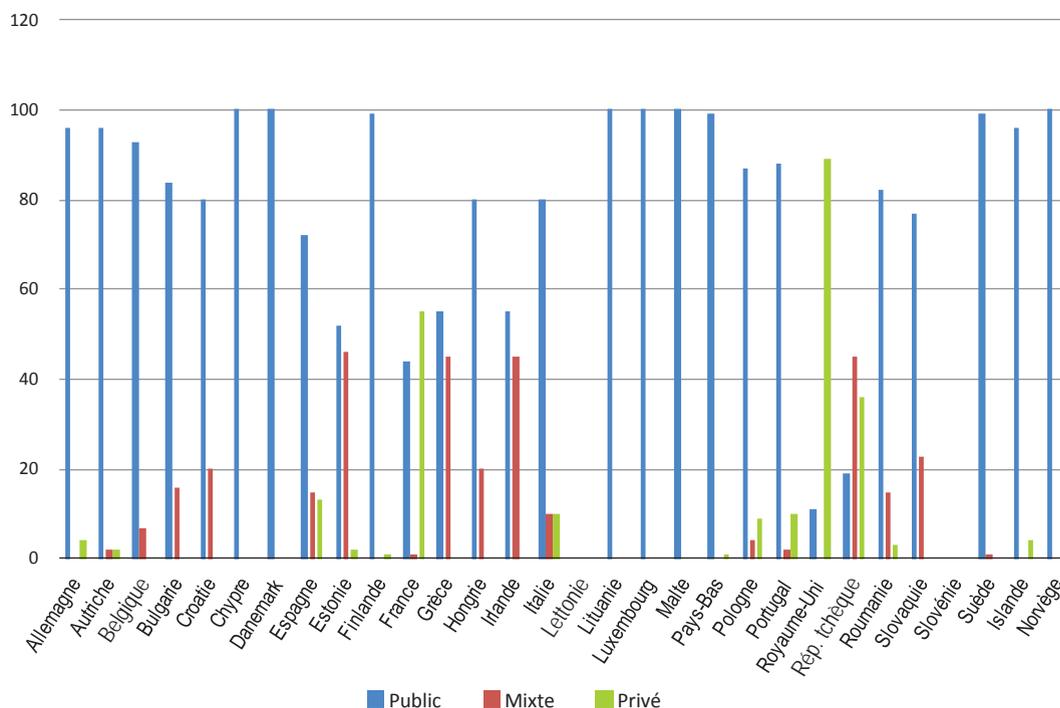
Population desservie par des opérateurs d'eau (% de la population desservie)



Sources : Statistiques EUREAU (2009), p. 87.

Données non disponibles pour la Slovaquie et la Lettonie.

GRAPHIQUE 7.4
Population desservie par des opérateurs d'assainissement (% de la population desservie)



Sources : Statistiques EUREAU (2009), p. 87.

Données non disponibles pour la Slovaquie et la Lettonie.

Comme nous l'avons déjà précisé, en Europe, il y a peu d'exemples de vente totale du capital des services d'eau : en Angleterre et au pays de Galles (1989) et deux exemples dans la République tchèque⁽⁴⁵⁾. En Angleterre et au pays de Galles, les services d'eau et d'assainissement sont fournis par des compagnies privées (10 compagnies régionales gèrent l'eau et l'assainissement, 16 compagnies fournissent seulement des services d'eau). L'Autorité de régulation des services d'eau (OFWAT) est responsable de la régulation économique du marché de l'eau, l'Agence environnementale et *Natural England* sont responsables de la régulation environnementale, et l'Inspection de l'eau potable régule la qualité de l'eau potable. En Écosse et en Irlande du Nord, des compagnies publiques (*Scottish Water Industry Commission* et *Northern Ireland Water*) fournissent les services d'eau et d'assainissement. Dans ces deux territoires, des autorités spéciales (*Scottish*

Water Industry Commission, *Scottish Environment Protection Agency* et *Northern Ireland Environment Agency*) assurent la régulation économique et environnementale de l'eau et de l'assainissement. Le contrôle de la fourniture et de la qualité est assuré en Écosse par *Drinking Water Quality Regulator* et en Irlande du Nord par *Drinking Water Inspectorate*.

Les investissements importants nécessaires pour assurer les standards de l'Union européenne dans ce domaine ont favorisé l'utilisation croissante des PPP. Pendant la crise économique actuelle, certains « grands acteurs » au niveau international ont recentré leurs activités en Europe.

L'extension du rôle du secteur privé a apporté de nouveaux « modèles » contractuels. Par exemple, il y a eu un certain passage du « modèle français » (contrats d'affermage ou de concession) vers le « modèle allemand⁽⁴⁶⁾ » dans lequel les

(45) Voy. les fiches nationales de GOLD III.

(46) M. PINSANT (2011).

capitaux opérationnels sont organisés de manière commerciale avec une minorité de capitaux de la compagnie holding détenue par une ou plusieurs compagnies du secteur privé qui, en échange, gèrent la concession (système connu comme le *Kooperationmodell*, qui décrit peut-être mieux la plupart des contrats de

concession ; par exemple, *Berliner Wasser* était partenaire avec Veolia). Une autre variante du « modèle allemand » est le *Betreibermodell*, dans lequel l'opérateur du secteur privé paie un taux fixe pour le droit d'exploiter les services d'eau ou d'assainissement (par exemple, *Gelsen Wasser*). (Cf. encadré 7.4.)

Encadré 7.4 – Traitement thermique des déchets municipaux solides par des PPP en Pologne.

Parmi les nouveaux États membres de l'Union européenne, le cas de la Pologne est particulièrement intéressant pour le développement des PPP. Pour atteindre les objectifs fixés de la législation communautaire sur les déchets, la ville de Poznan (500 000 hab.) a décidé de réaliser un plan de traitement thermique des déchets solides municipaux par un contrat PPP avec l'opérateur privé *SITA ZielonaEnergia*. Le partenariat public-privé doit non seulement assurer la planification et la construction de l'unité de traitement (comme dans d'autres grandes villes polonaises) mais aussi son financement et son opération. Dans ce cadre, la ville a également fait appel aux fonds européens du Fonds de cohésion. Si la ville n'obtient pas le support financier de l'UE pour le projet, l'opérateur *SITA ZielonaEnergia* financera 100 % des coûts de construction et recevra une compensation appropriée.

Dans certains cas, les autorités publiques locales ont décidé de remunicipaliser certains services locaux. En France, à Paris, la remunicipalisation de l'eau a été réalisée en 2010 avec un opérateur public unique mandaté avec la responsabilité d'exploiter l'ensemble du cycle de l'eau (production, transport et distribution) pour une meilleure orientation et un meilleur contrôle public. Il est cependant trop tôt pour avoir une analyse approfondie des effets de cette remunicipalisation. Une étude récente⁽⁴⁷⁾ s'étendant sur la période 1998-2008 et concernant environ 75 % du marché de

l'eau français a observé que 107 autorités locales sont passées *d'une gestion privée à une gestion publique* et que 104 sont passées *d'une gestion publique à une gestion privée*. Selon les auteurs, les changements du mode de gestion peuvent être déterminés par des raisons économiques⁽⁴⁸⁾ aussi bien que par des facteurs politiques. En ce qui concerne les facteurs économiques, l'étude considère que les améliorations potentielles en termes d'efficacité motivent les municipalités à changer les formes d'organisation (à l'exception des municipalités très petites).

(47) CHONG, SAUSSIER et SILVERMAN (2013).

(48) Plus généralement, dans les municipalités de petite taille dans lesquelles le service est fourni en PPP, le prix est en moyenne 8 % plus élevé ; mais, dans les grandes municipalités, les PPP ne semblent pas avoir un impact important sur le prix de l'eau.

Encadré 7.5 – La remunicipalisation des services locaux de base à Bergkamen (Allemagne).

En Allemagne, dans le cas de la ville de Bergkamen (51 000 hab.), en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, jusqu'en 1966, seul le service d'assainissement était fourni en gestion publique. Tous les autres services publics de base étaient, depuis une longue période, « prestés » par des entreprises privées sur la base d'appel d'offres. En 1995, la ville a décidé de municipaliser l'électricité (avec début de la distribution en 1996), le gaz (avec début de la distribution en 1999), le chauffage urbain (avec début de la distribution en 2003) et la fourniture de l'eau (avec début de la distribution en 2010), ainsi que le nettoyage des rues en 2002 et la collecte des déchets urbains solides en 2006. Une entreprise publique multiservice a été constituée avec les municipalités de Kamen (qui a apporté 42 % du capital) et de Bönen (qui a apporté 16 % du capital). Aujourd'hui, cette entreprise dessert la région et fournit les services d'eau, d'électricité, de gaz naturel et de chauffage urbain (y compris la participation à la production d'énergie – gaz, énergie thermique, énergie éolienne produite par des unités offshore, énergie solaire), ainsi que des services liés aux loisirs (piscine, sauna). Par la filiale GSWcom, les services de télécommunication sont assurés (téléphonie, Internet, avec début de l'opération en 1999). Pour la maintenance du réseau d'eau, un accord a été conclu avec l'ancien fournisseur d'eau pour établir une entreprise PPP. Les profits obtenus des activités économiques ont permis à la municipalité de financer des activités sociales, culturelles, sportives ou autres et de couvrir les pertes des services de loisirs. Selon le maire de la ville de Bergkamen, quand il s'agit de décider du mode de gestion des services locaux, il est important « de se concentrer sur les intérêts concrets des citoyens » et de s'assurer que chaque municipalité décide de manière transparente et démocratique du mode de gestion des différents services. Selon la maire, si « la fourniture municipale des services publics est souvent le meilleur mode », il faudrait également tenir compte du fait que « la municipalisation est une décision entrepreneuriale, en particulier dans des marchés libéralisés » ; du capital financier est nécessaire ainsi que du personnel expérimenté. La municipalité assume aussi la responsabilité de sa mauvaise gestion et des risques, aléas, grèves et décisions non populaires.

Source : présentation de Roland Schäfer, maire de la ville de Bergkamen, à la Conférence annuelle des autorités locales et régionales organisée par EPSU, Riga (Lettonie), 8 mai 2012.

Une étude comparative⁽⁴⁹⁾ réalisée par *Public Service International Research Unit* de l'université de Greenwich a passé en revue plusieurs exemples de remunicipalisation des services de déchets, d'eau, d'électricité, de transport routier et de services sociaux en Allemagne, en France, au Royaume-Uni, en Hongrie et Finlande.

Les partenariats entre les municipalités sont moins souvent utilisés dans les pays où les autorités locales ont des populations importantes (comme au Royaume-Uni,) mais ils sont très développés dans les pays avec beaucoup de municipalités de petite taille (comme en France). Dans certains pays, comme la Norvège, différentes formes

de coopération entre les municipalités se sont développées pour améliorer les capacités des opérateurs et leur efficacité, étant donné que leurs missions sont similaires en dépit de leurs tailles différentes. Dans les pays d'Europe orientale, l'adhésion à l'UE et les politiques de cohésion ont incité le développement de la coopération intermunicipale (par exemple, par l'établissement de compagnies intermunicipales pour la fourniture des services d'eau en Hongrie, Croatie et Roumanie). Pendant la crise, le partage des ressources professionnelles et de l'équipement pour des opérations administratives (collecte des taxes, marchés communs, technologie de l'information, etc.) sont devenus populaires⁽⁵⁰⁾. Dans

(49) http://www.epsu.org/IMG/pdf/Redraft_DH_remunicipalization.pdf.

(50) DAVEY (2012), p. 69.

tous les cas, la coopération, soit légale, soit volontaire, diffère d'une région à l'autre et son impact et son influence sur la gouvernance des services varient également.

Dans **le domaine des déchets solides**, les modes de gestion incluent la gestion publique et privée – avec des opérateurs publics, mixtes ou privés, mandatés pour certains – ou l'ensemble des services de gestion des déchets. Des pays maintiennent certaines coopérations intermunicipales dans l'élimination des déchets⁽⁵¹⁾. Au niveau européen, les plus grandes compagnies dans ce secteur sont les compagnies françaises Veolia et Suez, les compagnies espagnoles FCC, ACS et Ferrovial et les groupes allemands Remondis et Alba.

En France, en Allemagne et au Royaume-Uni, les opérateurs publics et privés jouent un rôle relativement similaire dans la collecte et le traitement des déchets, certaines compagnies municipales exercent leurs spécialités également au-delà des frontières européennes (par exemple la compagnie néerlandaise Indaver-Delta⁽⁵²⁾). (Voy. encadré 7.6.)

Aujourd'hui, en Europe, les autorités organisatrices peuvent choisir, après avoir défini les objectifs des services, en conformité avec la législation, entre la gestion directe ou *in house*, et la gestion déléguée par l'intermédiaire des partenaires externes.

Encadré 7.6 – La gestion des déchets solides en Slovaquie.

Depuis 2010, les municipalités slovaques sont responsables de toute une série de services concernant les déchets. Elles doivent assurer la collecte séparée du papier, du plastique, du verre et du métal ; à partir de 2013, elles doivent également assurer la séparation des déchets biologiques. Selon les opinions exprimées à l'occasion de l'enquête conduite dans le cadre de GOLD III, il manque une stratégie appropriée de gestion des déchets, reflétant les priorités dans la gestion des déchets, des outils financiers ainsi qu'une bonne stratégie pour améliorer le stockage et l'enfouissement. La collecte séparée s'avère 4,5 fois plus chère pour les municipalités que de déposer les déchets et de les enfouir. C'est pourquoi beaucoup de déchets sont encore stockés, ce qui demeure la méthode la moins chère. Par ailleurs, les capacités dont disposent les municipalités sont différentes. Le niveau de séparation est également faible à cause des pratiques existantes au niveau de la population. Souvent, les déchets séparés sont « sales » et doivent être enfouis ou incinérés. En termes de compostage (traitement biologique des déchets⁽⁵³⁾), les plus petites municipalités sont confrontées à un problème particulier parce qu'elles ne trouvent pas d'acheteur pour le compostage collecté. Cela ne semble pas être le cas pour les villes, qui l'utilisent pour fertiliser les zones vertes et les parcs. Par ailleurs, il n'y a pas de coopération établie entre les municipalités. Chaque municipalité assure ses responsabilités individuellement et il est difficile, pour l'instant, d'imaginer qu'une municipalité s'occupe de la collecte des déchets d'une autre municipalité. Les accords séparés conclus entre une compagnie de ramassage des déchets et plusieurs ou toutes les municipalités d'une région pour la collecte des déchets mixtes ou séparés sont une pratique beaucoup plus fréquente.

Source : GOLD III, Europe, fiche-pays de Slovaquie.

(51) Finlande, Norvège et Suède (selon l'enquête du Conseil de l'Europe de 2006).

(52) HALL *et al.* (2013).

(53) En général, les municipalités européennes utilisent de manière différente le compostage. P. ex., la ville de Rome l'utilise à hauteur de 12 % de ses déchets municipaux, Madrid, à hauteur de 50 %, Varsovie, à 60 %, et Vienne, à 70 % (source : ACR+, 2010).

Pas de mode de gestion unique supérieur avéré

Dans le contexte des divers modes de gestion par externalisation, (re)municipalisation et privatisation, les recherches montrent qu'il n'y a pas de mode de gestion ayant fait la preuve de sa supériorité de manière universelle. Ainsi, une étude économétrique récente, qui a analysé des études empiriques sur la gestion des déchets et de l'eau, a montré qu'il n'y a pas de supériorité systématique pour des prix moins élevés dans les cas de production privée ; elle soutient ne pas avoir trouvé un effet empirique véritable concernant la réduction des coûts résultant de la production privée⁽⁵⁴⁾. Un autre auteur affirme qu'en général il n'y a pas de raison de croire que les entreprises privées soient plus efficaces que les entreprises publiques, montrant que des études sont nécessaires pour comparer la gestion publique et privée en termes de conséquences/effets et en termes de bien-être⁽⁵⁵⁾.

Le choix optimal entre l'externalisation et la (re)municipalisation peut être fait seulement sur la base d'une évaluation au cas par cas, par les autorités publiques, des avantages et inconvénients de chaque mode de gestion. Notre chapitre ne vise pas à analyser tous les critères utilisés par les autorités publiques pour décider les modes de gestion des services publics de base. Nous nous limitons ici aux principaux enjeux qui sont souvent pris en considération.

Le prix du service pour les utilisateurs peut être un facteur. Dans le cas de la gestion privée, ce prix doit couvrir les paiements aux actionnaires, ce qui peut conduire à des augmentations de prix, contrairement à la gestion publique dont l'objectif n'est pas (en général) d'obtenir des profits mais d'atteindre les objectifs d'intérêt général. Par ailleurs, une efficacité accrue des acteurs privés peut permettre des prix plus bas. Cependant, le niveau d'investissement qui doit être couvert par des tarifs et/ou par le délégataire pendant la période de la gestion déléguée peut également influencer les prix. De nouvelles contraintes concernant

la qualité, la couverture du service ou les arrangements contractuels peuvent avoir un effet similaire.

Un autre aspect critique de la gestion déléguée est la difficulté pour l'autorité organisatrice de maintenir un contrôle approprié sur le délégataire. Cela est dû en particulier aux asymétries d'information et d'expertise entre l'autorité publique et le délégataire, phénomène qui peut aussi exister dans le cas de la gestion *in house*. La cause peut en être les relations légales et/ou contractuelles entre l'opérateur et la(les) autorité(s) publique(s) et le manque de transparence de la part des opérateurs. En fait, comme résultat de leur présence dans des zones géographiques, économiques, culturelles et sectorielles différentes, certains opérateurs privés peuvent être mieux équipés en termes d'expertise technique, économique et contractuelle et en termes d'expérience et de capacité financière (y compris la capacité de partager les ressources). Néanmoins, cela peut aussi créer les conditions pour des asymétries dans les relations avec les autorités publiques et les usagers. Les opérateurs, qui bénéficient souvent d'un monopole territorial et temporel, peuvent utiliser cette asymétrie pour obtenir une forte rentabilité. Cela explique aussi le développement d'une concurrence oligopolistique dans certains secteurs. Par ailleurs, la multiplicité des acteurs impliqués dans la gouvernance des services locaux de base et, en particulier, la faible capacité politique, administrative et technique des autorités publiques peuvent amplifier les problèmes de contrôle. Dans certains cas, tout spécialement dans le cadre des contrats de délégation à long terme, les autorités publiques peuvent même « abandonner » les services délégués, considérant qu'ils ne sont plus (ou agissant comme s'ils n'étaient plus) responsables.

Beaucoup d'exemples montrent que la performance des opérateurs des services, en gestion tant directe que déléguée, dépend de la capacité des autorités publiques à contrôler l'accomplissement des missions et des obligations de service public, que l'opérateur soit public ou privé.

(54) BEL *et al.* (2008).

(55) MÜHLENKAMP (2013).

La gestion interne (*in house*) peut être avantageuse du fait de la présence, de l'implication et du pouvoir accru qu'elle confère aux autorités publiques. Elle conforte leur capacité de négociation (par exemple, par la présence directe des élus dans les organes de management des opérateurs publics, leur permettant d'être régulièrement et directement informés sur l'opération du service) et facilite la cohérence et l'adaptabilité aux politiques et objectifs publics. Mais la présence politique peut être aussi une source d'instabilité quand elle vise d'autres objectifs que ceux de l'entreprise. La gestion interne peut également faire l'objet d'inflexibilités bureaucratiques. Un monopole temporel illimité peut aussi conduire à des rentes utilisées par l'entité concernée ou son personnel, ou pour d'autres objectifs que le service public.

La concurrence est utilisée comme un moyen d'assurer un système de gestion meilleur et plus approprié. Ainsi, le droit de l'Union prévoit des règles spécifiques pour le cas où les autorités publiques décident d'externaliser la gestion des SIEG aux opérateurs privés. Mais cela ne concerne pas les modes de gestion internes, qui, de leur côté, peuvent faire l'objet de pratiques d'études comparatives (*benchmarking*) plus ou moins développées. De manière similaire, les opérateurs privés en charge de la gestion d'un service public peuvent externaliser certaines activités auprès de leurs propres filiales, sans mise en concurrence. La concurrence exige par ailleurs des marchés et des opérateurs bien équipés.

Les différents régimes fiscaux et conditions d'emploi, ainsi que la culture des opérateurs publics et privés, peuvent aussi favoriser un mode de gestion plus qu'un autre. La relation entre l'autorité organisatrice, l'opérateur et les usagers reste un enjeu clé, quel que soit le mode de gestion du service. Les mécanismes de solidarité sociale, tels que les subventions, ont été traditionnellement favorisés par le secteur public, mais ils peuvent conduire à des coûts et/ou dépenses publiques plus élevés.

Pourtant, la gestion déléguée peut aussi mettre en œuvre des politiques sociales innovantes.

Dans tous les cas, les autorités publiques devraient maintenir un certain degré de connaissance et d'expertise interne. Par exemple, certaines autorités choisissent d'utiliser en même temps la gestion déléguée et directe, coexistence qui peut être bénéfique pour toutes les parties.

Changer le mode de gestion implique du temps pour étudier, préparer et mettre en œuvre le nouveau système. Cela implique aussi des coûts spécifiques (techniques, humains et économiques). De manière croissante, l'enjeu est d'intégrer la politique et la gouvernance, d'aller au-delà du seul choix du mode de gestion et de développer la gouvernance multiniveau.

Participation démocratique des parties prenantes

Un système public de régulation, basé sur la participation démocratique de toutes les parties prenantes, est crucial pour le succès de tout mode de gestion. Cela marque un mouvement d'une régulation d'« experts » à une régulation d'« acteurs ». Il existe une reconnaissance accrue de la nécessité d'impliquer toutes les parties prenantes, non seulement les autorités publiques et les opérateurs des services, mais aussi les consommateurs (utilisateurs résidentiels et industriels, grands et petits), les citoyens, les autorités locales, les élus, les employés et syndicats. Par leurs diverses expériences, ces acteurs ont beaucoup plus d'informations à leur disposition que les « autorités organisatrices » et les « agences régulatrices » n'en détiennent. Leurs attentes et demandes ont leurs sources dans leurs diverses expériences. Réunir toutes les parties prenantes pour engager le débat, le dialogue et la négociation est un moyen pour renforcer la régulation et la gouvernance des services d'intérêt général⁽⁵⁶⁾.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, un protocole additionnel à la Charte

(56) Pour des développements sur des pratiques actuelles de participation en Europe, voy. la section III et les fiches-pays sur www.uclgold.org.

européenne de l'autonomie locale, concernant le droit de participer aux affaires des autorités locales, a été adopté le 16 novembre 2009. Il est entré en vigueur le 1^{er} juin 2012⁽⁵⁷⁾. Ce protocole donne le droit de déterminer ou d'influencer l'exercice des pouvoirs et responsabilités des autorités locales. Il exige de prendre des mesures légales et d'autres mesures pour faciliter l'exercice de ce droit et lui donner corps. Ce protocole exige également que des mesures soient prises pour s'assurer de l'intégrité éthique et de la transparence de l'exercice des pouvoirs et des responsabilités des autorités publiques afin que ce droit à la participation ne soit pas mis en danger.

Garantir le libre choix, permettre l'expérimentation et la réversibilité

Dans le domaine de la gouvernance et de la régulation, aucun système n'a démontré sa supériorité universelle. Le critère le plus important pour le succès semble être la capacité de l'autorité publique à mobiliser les connaissances et l'expertise.

Garantir le libre choix des modes de gestion et permettre l'expérimentation des différents modes de gestion ainsi que la possibilité de revenir sur ces décisions (certaines municipalités ont choisi, par exemple, pour remunicipaliser certains services) seraient importants. Pour ces raisons, une bonne solution est que le secteur public fournisse au moins une partie du service, directement, comme c'est le cas à Nantes-Métropole (voy. encadré 7.7).

Encadré 7.7 – Gestion durable de l'eau : les choix de Nantes-Métropole.

La communauté urbaine de Nantes, Nantes-Métropole, est une structure intermunicipale qui rassemble 24 municipalités totalisant environ 600 000 habitants. Elle exerce les pouvoirs et les responsabilités qui lui ont été transférées par les municipalités à l'occasion de sa création en 2001, en particulier la gestion du service public d'eau et d'assainissement ainsi que la gestion des eaux pluviales et la préservation de l'environnement aquatique dans le cadre d'une approche intégrée du cycle de l'eau. Auparavant, les modes de gestion étaient hétérogènes avec autant de contrats et tarifs différents que le nombre des municipalités. La métropole a été confrontée à l'enjeu de savoir comment organiser ces services pour assurer un accès équitable à des services de qualité et pour préserver l'environnement dans le contexte d'une communauté urbaine en développement rapide.

Pour répondre à ces enjeux, Nantes-Métropole a repensé le mode de gestion de l'eau, en particulier en lançant une expertise interne et en créant une autorité organisatrice forte. Les conseillers ont mis en œuvre un système de gestion durable de l'eau consistant en une autorité organisatrice forte et en un *mix* de modes de gestion avec coexistence d'opérateurs publics et privés.

Source : Ph. MAREST et al., Nantes-Métropole (2012).

Le financement des services publics de base

En termes de modes de gestion des services publics de base, les pays européens connaissent une large diversité de pratiques, ancrées dans les histoires nationales et les besoins de financement. Ils incluent :

- la fourniture gratuite pour tous ou certaines catégories d'utilisateurs, financée par taxation (par exemple, pour le service d'eau en Irlande) ;
- le financement du coût du service par des tarifs payés intégralement par les utilisateurs selon le principe du « recouvrement complet des coûts » ;

(57) Voy. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=8&DF=07/12/2012&CL=ENG>.

- un système de subventions ou la participation d'autres acteurs (comme dans le cas du transport urbain dans beaucoup de municipalités françaises) ;
- un cofinancement par les autorités nationales, régionales et locales ainsi qu'européennes ou par des fonds internationaux ;
- des subventions croisées, qui peuvent être géographiques (par exemple, un prix unique, universel, pour un timbre-poste), sociales (entre groupes sociaux),

intergénérationnelles (entre générations ou pour étaler à long ou moyen terme les amortissements des investissements) ou entre secteurs (les profits générés dans une activité étant utilisés pour financer les déficits obtenus dans d'autres).

Souvent, une combinaison de ces modes de financement est utilisée, ce qui rend parfois difficile la transparence des « vrais coûts » de la fourniture du service.

Encadré 7.8 – Le financement des services publics encadré par l'Union européenne.

De plus en plus, les règles adoptées au niveau de l'UE encadrent la marge de manœuvre des autorités locales dans le financement des services publics de base. Depuis 1992, des règles communes concernant les marchés publics ont été adoptées pour garantir l'accès des marchés nationaux de toute l'UE aux opérateurs provenant des différents États membres et permettre ainsi d'accomplir l'objectif de création d'un marché intérieur unique. Des règles européennes concernant la compensation des obligations de service public ont été également adoptées. Elles visent à assurer que la compensation des obligations de service public soit transparente et proportionnelle et que l'opérateur ne soit pas favorisé au détriment de ses concurrents. Actuellement, tout financement public doit faire l'objet d'une claire définition des missions et des obligations, décidées par les autorités organisatrices, et doit être basé sur des méthodes de calcul claires. Sur ces bases, les règles européennes définissent à présent, selon les secteurs ou la taille du service (le chiffre d'affaires), une série de procédures différentes qui imposent la séparation des comptes pour les activités de service public et le remboursement des financements publics en cas de surcompensation des obligations de service public. Dans beaucoup de cas, avant de décider d'octroyer le financement public, les autorités locales demandent une autorisation préliminaire de la part de la Commission européenne, qui contrôle la compatibilité de la proposition de financement avec les règles du marché intérieur.

Ainsi, le financement du transport public urbain est, en partie seulement, assuré par les passagers. C'est pour cette raison que les « aides publiques » au secteur du transport ont été acceptées dans la Communauté européenne depuis 1957⁽⁵⁸⁾. La plupart des coûts peuvent être financés, par exemple, par des subventions publiques et des revenus d'opérateurs – par une participation d'autres opérateurs économiques, comme en France – ou par des subventions croisées entre différents services municipaux, comme en Allemagne (même si l'utilisation

de ce modèle tend à décroître⁽⁵⁹⁾), et des revenus résultant d'activités commerciales associées. Dans tous les cas, les utilisateurs sont relativement peu impliqués dans le choix des modes de financement. Par ailleurs, une étude récente sur les transports publics urbains montre que les contrats de service public ne définissent pas tous le niveau des coûts de l'opérateur de transport public ; mais les coûts peuvent aussi être définis par l'opérateur. Néanmoins, certaines autorités publiques établissent des *benchmarks* avec des entreprises

(58) Actuellement, l'article 73 du TFUE.

(59) Le règlement 1370/2007/UE prévoit des règles spécifiques pour éviter la subvention croisée dans les situations dans lesquelles les contrats ont été octroyés directement et quand l'opérateur de transport urbain s'engage également dans d'autres activités que celles définies en tant qu'obligations de service public. Voy. aussi les projets de nouvelles directives UE sur les marchés publics et les concessions proposées par la Commission européenne, actuellement en cours de procédure législative.

comparables pour évaluer l'effet financier⁽⁶⁰⁾. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les services de transport urbain étaient traditionnellement financés par l'État, mais, depuis 1990, le processus de décentralisation a été accompagné de la réduction des subventions d'État.

Dans le secteur des déchets solides, des fonds infranationaux sont parfois octroyés pour atteindre les objectifs environnementaux⁽⁶¹⁾. Par exemple, pour atteindre les objectifs de recyclage des déchets (35 % en 2009 et 51 % en 2011), la province de Rome, avec le soutien financier de la Région Lazio, octroie un support financier aux municipalités pour leur compétence à établir des systèmes de collecte des déchets leur permettant d'individualiser les déchets des ménages, et à créer des incitations fiscales pour la réduction des déchets et le recyclage⁽⁶²⁾.

Dans le domaine de l'eau, les objectifs politiques de l'UE évoluent pour augmenter le taux de la couverture des coûts par les usagers. Néanmoins, les taux de couverture varient beaucoup entre les pays. Par exemple, en Espagne, les taux se situent à environ 95 % pour la distribution urbaine de l'eau et à environ 85 % pour le traitement des eaux usées⁽⁶³⁾. Au Danemark, depuis 1992, les prix du service d'eau ont été basés sur le principe du recouvrement complet des coûts avec des prix couvrant tant les coûts économiques (par les prix payés par les usagers) que les coûts environnementaux (par des taxes). En République tchèque, les coûts d'infrastructure relatifs à la fourniture d'eau potable et à l'assainissement sont couverts par les prix payés par les usagers. Le taux de couverture des coûts est de 100 % par rapport aux coûts opérationnels mais ne représente que 10 à 20 % par rapport aux coûts de renouvellement et aux nouveaux investissements⁽⁶⁴⁾. L'Irlande est un exemple unique ; dans ce pays, les usagers ne paient directement ni

pour le capital ni pour les coûts opérationnels concernant la fourniture de l'eau, la collecte et le traitement des eaux usées.

Alors que les politiques redistributives pourraient être améliorées pour générer plus de compétitivité locale et régionale, l'élimination de toutes les subventions croisées et de la redistribution n'est pas une solution durable pour les services de base. Les enjeux soulevés par les modes de financement concernent tant l'accès aux services de base que la cohésion et la gouvernance.

Il existe des degrés différents de décentralisation des prix en Europe et les prix varient beaucoup, non seulement entre les pays (et municipalités) et secteurs, mais aussi en termes de proportions dans le budget des ménages. Dans certains cas, des efforts sont faits pour assurer l'accès aux plus vulnérables dans le contexte des prix en continuelle augmentation. De nombreux pays ont introduit des prix subventionnés ou d'autres mesures, mais il est clair qu'il y a des manques de connaissances importantes en ce qui concerne les usagers vulnérables. Les taxes peuvent aussi influencer le caractère abordable des services. Tenant compte des larges disparités européennes, le caractère abordable peut être analysé seulement en prenant en compte chaque contexte local.

Le traité de Lisbonne reconnaît spécifiquement le caractère abordable comme une valeur commune importante de tous les services d'intérêt économique général. Partant, la mesure du caractère abordable doit être intégrée de manière spécifique dans les politiques publiques, et davantage d'informations et de meilleures capacités de collecte des données sont nécessaires au niveau local. Cela devrait permettre une identification plus précise des besoins réels des différents usagers ainsi que le suivi des différents facteurs influençant le caractère abordable des différents services (évolution des revenus, inflation, etc.). Il existe deux

(60) MACZKOVICS (2010), p. 58.

(61) La Commission européenne demande aux États européens la suppression progressive des subventions nuisibles. Voy. COM(2011) 571, « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ».

(62) KAMAL-CHAOUÏ (2008), p. 35.

(63) Selon OCDE, *Environment Policy Committee, Working on Biodiversity, Water and Ecosystems*, août 2012.

(64) OCDE (2012c).

approches principales pour cela en Europe : une qui vise le caractère abordable pour tous, et une autre qui vise exclusivement le caractère abordable pour les usagers à faibles revenus.

L'accès abordable est non seulement favorable aux usagers ; il pourrait aussi être un instrument pour atteindre d'autres objectifs (par exemple, le développement des systèmes de transport durables). Par ailleurs, les conditions d'accessibilité financière évoluent dans le temps. À Budapest, par exemple, une ville qui reste dans

l'histoire des transports urbains comme la première à avoir eu une ligne de métro, les prix pour le transport public sont actuellement considérés comme étant élevés⁽⁶⁵⁾. Le prix d'un abonnement mensuel pour une famille avec deux adultes et deux enfants représente 20 % du salaire moyen mensuel⁽⁶⁶⁾. En général, dans l'Europe centrale et orientale, les habitants sont critiques envers le transport urbain (pas nécessairement pour des raisons d'accessibilité financière) et en conséquence il y a un usage des voitures individuelles relativement élevé.

Encadré 7.9 – La protection des usagers vulnérables dans le secteur de l'eau.

La tarification écosolidaire à Dunkerque

Le 1^{er} octobre 2012, les 27 communes de la communauté urbaine de Dunkerque (220 000 hab.), en partenariat avec l'opérateur Lyonnaise des eaux, ont mis en place un nouveau système de tarification de l'eau, basé sur trois tarifs : l'eau « essentielle », nécessaire pour la nutrition et l'hygiène (0,32 €/m³), l'eau « utile » (1,53 €/m³) et l'eau pour le « confort » (2,04 €/m³). Michel Delebarre, maire de Dunkerque et président de la communauté urbaine, souligne que « chacun peut faire un effort pour l'environnement et pour réduire son budget d'eau ». Par la tarification écosolidaire, le territoire de Dunkerque a affirmé ses engagements aux valeurs de solidarité et de développement durable. Un observatoire écosolidaire a été mis en place avec les fournisseurs de logements sociaux, les services sociaux et les partenaires du développement durable pour assurer le suivi et la flexibilité des mécanismes des prix.

Électricité : protection des « consommateurs vulnérables » dans l'UE

La directive 2009/72/EC concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité⁽⁶⁷⁾ demande aux États membres de prendre les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veiller en particulier à garantir une protection adéquate des consommateurs vulnérables. Dans ce contexte, chaque État membre définit le concept de consommateurs vulnérables en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique et, notamment, à l'interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés. Les États membres veillent à ce que les droits et les obligations relatifs aux consommateurs vulnérables soient respectés. En particulier, ils prennent des mesures pour protéger les clients finals dans les régions reculées. Ils garantissent un niveau de protection élevé des consommateurs, notamment en ce qui concerne la transparence des termes et conditions des contrats, l'information générale et les mécanismes de règlement des litiges. Les États membres veillent à ce que les clients éligibles puissent effectivement changer aisément de fournisseur. En ce qui concerne au moins les clients résidentiels, ces mesures incluent celles figurant à l'annexe I (Mesures relatives à la protection des consommateurs) (art. 3, Obligations de service public et protection des consommateurs).

(65) Le caractère abordable est souvent défini en prenant en considération le rapport entre le prix des services et les revenus des ménages. Cependant, le service pourrait être cher par rapport aux coûts de production ; cela n'indique pas toujours le fait que les usagers potentiels sont pauvres.

(66) SCHIPPL et PUHE (2012), p. 41.

(67) Dans le domaine du gaz naturel, voy. l'article 3 de la directive 2009/73/CE.

Le concept européen reste restreint : *energy poverty* concerne seulement les secteurs de l'électricité et du gaz alors que le concept plus large de *fuel poverty* recouvre l'ensemble des sources d'énergie (électricité, gaz naturel, gaz de pétrole liquéfié, pétrole, charbon, chauffage urbain et les autres combustibles solides). La législation de l'UE concernant l'efficacité énergétique⁽⁶⁸⁾ prend également en compte le concept de pauvreté énergétique (au sens de précarité liée au coût de l'énergie – précarité énergétique).

Si la pauvreté énergétique est présente dans tous les États membres, les réalités et les approches de ce phénomène sont très diverses⁽⁶⁹⁾. Au niveau national, des définitions semblent exister seulement au Royaume-Uni et en Irlande (+ 10 % du revenu des ménages sont des dépenses de chauffage → *fuel poor households*), mais, dans nombreux pays qui ne se sont pas dotés de définition officielle ou d'estimations, la problématique reste confuse et/ou non débattue⁽⁷⁰⁾.

Les données statistiques de l'UE montrent clairement, pour la décade 2001-2011⁽⁷¹⁾, l'augmentation du niveau des dépenses des ménages de l'UE-27 pour l'électricité, le gaz et d'autres combustibles, pour le logement, l'eau et les autres services liés aux logements, ainsi que pour la santé. De l'ensemble des services analysés, les prix de l'énergie sont ceux qui ont le plus augmenté. Dans certains pays, cela est dû aux taxes et tarifs mis en place aussi qu'aux incitations pour la durabilité environnementale. Des prix énergétiques plus élevés (par exemple, en Allemagne) et des écotaxes sont utilisés pour économiser l'énergie ou pour décourager la production des déchets (par exemple, en Autriche). Le Danemark est en train d'établir ou de modifier les taxes environnementales et énergétiques pour changer les comportements des consommateurs et diminuer la consommation dans la période 2010-2019⁽⁷²⁾.

Les analyses des modes de financement des services de base sont souvent

complétées par des comparaisons entre les prix et tarifs d'un certain type de service dans différents pays. Si les comparaisons de prix sont pertinentes pour un certain service, à un certain moment, dans une certaine zone, ils ne sont pas pertinents pour comparer les communes, les villes, les régions ou les pays. Ainsi, les coûts des services d'eau peuvent être jusqu'à cinq fois plus élevés, voire plus, dans une zone que dans une autre en fonction de la situation géographique, du bassin, de la qualité, de l'accessibilité et de la quantité de la ressource, de la densité de la population, de la taille du service, du type d'habitat, du niveau des revenus des ménages et de leur « pouvoir d'achat ».

Les comparaisons sur la base de « toutes choses étant égales par ailleurs » n'offrent pas des représentations utiles ni significatives. Il faut mieux analyser et comparer la proportion des budgets des ménages dépensés pour les services publics de base, et leur évolution dans le temps⁽⁷³⁾.

(68) Directive 2012/27/UE sur l'efficacité énergétique.

(69) Pour l'étude des cas grec et italien, voy. Y. EUSTATHOPOULOS, *Programme d'ajustement structurel et SIEG – Le cas de l'électricité en Grèce*, http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_08_eustathopoulos_yannis.pdf ; M. BROLIS, *Lotta alla precarietà energetica – Misure e strumenti per garantire l'accessibilità ai servizi energetici*, http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_09_brolis_mauro.pdf et Symposium CESI, *Fournir des services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du TFUE*, Varsovie, 11-12 octobre 2012.

(70) Pour une présentation des débats européens, voy. BAUBY et SIMILIE (2012).

(71) GERSTBERGER et YANEVA (2013).

(72) Pour un aperçu de la part des taxes environnementales (%) dans le total des taxes dans l'UE à 27, voy. EUROPEAN COMMISSION, *Taxation Trends in the European Union*, 2011, SEC(2011) 1067.

(73) Pour une enquête de 2009 résumant la perception de la difficulté de payer les factures à la fin du mois, voy. EUROSTAT, *Urban Audit* (2012), p. 174.

TABLEAU 7.3

Les dépenses des ménages pour la consommation finale de certains services de base (% du total)

Pays	Fourniture d'eau et autres services aux logements		Électricité, gaz naturel et autres combustibles		Transports	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011
UE à 27	1.5	↗ 1.7	3.4	↗ 4.4	13.5	↘ 13.2
Autriche	2.6	2.6	3.7	↗ 4.0	13.1	↗ 13.4
Belgique	1.4	1.4	4.6	↗ 5.4	12.1	↗ 12.4
Bulgarie		0.9 (2010)	4.2 (2008)	↗ 4.8 (2010)	15.2	↗ 16.8 (2010)
Rép. tchèque	1.4	↗ 1.7	7.6	↗ 8.6	9.3	↗ 9.4
Chypre	0.7	↗ 1.1	2.4	↗ 3.4	15.6	↘ 11.5
Danemark	2.0	↗ 2.3	6.3	↘ 5.9	11.9	↗ 12.3
Estonie	1.5	↘ 1.2	4.2	↗ 4.8	10.6	↗ 13.2
Finlande	0.4	↗ 0.5	2.4	↗ 3.3	12.2	↘ 11.2
France	1.4	↗ 1.6	3.4	↗ 3.9	14.2	↗ 14.4
Allemagne	2.2	2.2	3.8	↗ 4.8	14.0	14.0
Grèce	1.0	↗ 1.3	1.7	↗ 5.6	10.5	↗ 11.8
Hongrie	1.2	↗ 1.9	5.1	↗ 7.5	14.5	↘ 13.0
Irlande	0.1	↗ 0.3	2.8	↗ 3.8	11.2	↗ 13.3
Italie	1.7	↗ 2.0	3.2	↗ 3.9	13.5	↘ 12.8
Lettonie	1.3	↘ 1.2	5.5	↗ 7.4	9.2	↗ 13.6
Lituanie	1.2	↗ 1.3 (2009)	5.5		13.7	↗ 14.6 (2010)
Luxembourg	0.9	↗ 1.1	2.2	↗ 2.9	16.8	↗ 19.1
Malte	0.4	↗ 0.7	1.5	↗ 2.7	12.2	↗ 12.5
Pays-Bas	1.4	↗ 1.5	3.8	↗ 4.7	11.3	↗ 12.5
Pologne	1.6	↗ 2.3	7.4	↗ 9.1	9.1	↗ 10.0
Portugal	1.1	↗ 1.7	2.8	↗ 3.5	14.8	↘ 12.6
Roumanie	0.7	↗ 2.0 (2010)	3.1	↗ 5.0 (2010)	11.4	↘ 11.0 (2010)
Slovénie	1.6	↗ 2.0	4.9	↗ 6.5	14.8	↗ 15.1
Slovaquie	1.6	↗ 2.7	8.8	↗ 10.9	8.8	↘ 7.3
Espagne	1.4	↗ 2.1 (2010)	2.2	↗ 3.0 (2010)	11.5	↗ 11.6 (2010)
Suède	0.0	0.0	5.5	↗ 6.0	13.6	↘ 13.2
Royaume-Uni	0.8	↗ 0.9	2.2	↗ 3.6	15.2	↘ 14.3
Islande	0.8	↗ 1.2	2.2	↗ 2.7	13.9	↗ 14.8
Norvège	1.3	1.3 (2010) 0.0	4.0	↗ 4.8 (2010) 0.0 (2011)	14.4	↗ 15.0

Source : EUROSTAT, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_co3_c&lang=en.

Les modes de financement utilisés précédemment sont directement affectés par la crise économique et financière, mais aussi, plus généralement, par l'UE, qui offre des opportunités de financement (par exemple, des fonds structurels) et pose des contraintes (par exemple, les règles en matière d'aides d'État, des principes de financement convergents).

Par exemple, la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE exige des États membres

d'assurer la couverture des coûts de l'eau tout en laissant une certaine flexibilité et des taux de recouvrement plus bas si nécessaire (art. 9). En fait, jusqu'à présent, les coûts économiques et environnementaux sont couverts par les tarifs dans seulement très peu de pays (le Danemark étant une exception notable). De plus, les investissements des services d'eau sont principalement financés par des subventions publiques et des prêts. En ce sens, les fonds structurels de l'UE peuvent jouer

un rôle important dans certains contextes locaux⁽⁷⁴⁾. Ainsi, en rapport avec la directive-cadre sur l'eau, plusieurs types d'activités peuvent être financés par la politique de cohésion de l'UE et les fonds structurels. Par exemple, dans la période de programmation budgétaire 2007-2013, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE) ont ouvert des financements pour les activités de gestion et des activités administratives (renforcement des autorités de bassin, construction de la capacité technique, études scientifiques, cartographies et inventaires).

Le Fonds social européen intervient également avec des fonds pour la mise en place de réseaux de parties prenantes et la gestion, par les autorités de bassin, de processus participatifs et de campagnes de sensibilisation. En ce qui concerne les activités opérationnelles et de suivi, le FEDER peut être utilisé pour des systèmes de contrôle et d'analyse de risque, la gestion du risque d'inondations, le contrôle des érosions et des solutions d'économie d'eau dans les industries. Ce fonds peut également être utilisé pour des investissements d'infrastructures pour la modernisation, l'entretien et la construction dans ces domaines ; des fonds sont également disponibles par le Fonds de cohésion pour la restauration des zones humides et l'achat d'équipements⁽⁷⁵⁾. Parallèlement, des retards dans la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau dans les États membres sont souvent liés aux préoccupations liées à la disponibilité des ressources, alors que des niveaux élevés d'investissements sont nécessaires dans les systèmes d'eau et d'assainissement, en particulier pour maintenir, réparer et remplacer les réseaux existants⁽⁷⁶⁾.

Aperçu des dépenses et revenus publics locaux⁽⁷⁷⁾

En Europe, le niveau de la dépense des autorités locales pour les services de base varie beaucoup entre les pays et municipalités.

Pendant la crise financière, économique et sociale, les dépenses des autorités centrales et locales ont connu une augmentation modeste. Même si, en termes de proportion du PIB, cela représente un taux de dépenses plus élevé, cela peut également être dû aux baisses importantes du PIB nominal (à l'exception de l'augmentation des fonds de sécurité sociale pour combattre la crise).

En 2010, dans l'UE⁽⁷⁸⁾, la dépense publique totale moyenne a été d'environ 50,7 % du PIB. Les « administrations centrales » continuent (en moyenne) de réaliser la part la plus importante de la dépense publique (37,1 %, soit 18,8 % du PIB) alors que les dépenses des « États fédérés » ont représenté 7,9 % (4,0 % du PIB), celles des « administrations locales », 23,5 % (11,9 % du PIB), et celles des « administrations de sécurité sociale », 31,5 % (16,0 % du PIB). Si nous prenons en considération les exemples extrêmes, en 2010, dans 4 pays (Irlande, Grèce, Chypre et Malte), les autorités locales ont réalisé moins de 10 % des dépenses publiques totales alors que, dans 3 autres pays, des taux élevés de dépenses au niveau des autorités locales sont observés : au Danemark, 63 % de la dépense publique générale totale ; en Suède, 48 %, et en Finlande, 40 %. Les taux les plus faibles de dépenses du gouvernement central se retrouvent dans les pays ayant une structure fédérale et régionalisée (Allemagne, Autriche, Espagne et Belgique).

(74) Pour un aperçu des projets mis en œuvre, voy. DEAS *e.a.* (2010).

(75) Résumé basé sur WORLD WILDLIFE FUND (WWF) [2005].

(76) OCDE, Environment Policy Committee, Working Party on Biodiversity, *Water and Ecosystems*, août 2012.

(77) Cette partie est réalisée sur la base de DEXIA-CEMR (2012).

(78) EUROSTAT, L. WAHRIG et I. GANCEDO VALLILA, *Statistics in focus*, n° 16/2012 : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-016/EN/KS-SF-12-016-EN.PDF

Cependant, même si, dans la plupart des pays, la part de la dépense des autorités locales apparaît comme étant plus faible que celle du gouvernement central, elle continue à être plus élevée que le niveau des revenus infranationaux, qui, en 2011, a été relativement stable dans l'UE à 27. De plus, la situation de chaque État évolue : si, en 2010, une distinction claire est apparue entre les pays du nord de l'Europe, où les revenus infranationaux ont augmenté, et les pays du sud de l'Europe, où les revenus infranationaux ont diminué, en 2011 la situation a été relativement différente. Les causes de ces évolutions de revenus incluent : les effets de la situation économique sur les recettes fiscales ; les mesures prises par les gouvernements en ce qui concerne les transferts, et les réformes structurelles qui ont affecté les niveaux infranationaux d'autorité publique et leur financement (par exemple, la décentralisation financée par de nouveaux revenus, des réformes fiscales, des mécanismes de péréquation et des politiques de prix).

Les aides et subventions restent les sources principales de revenus des autorités infranationales (environ 44 % des revenus totaux moyens dans l'UE à 27). Dans 10 pays, cette catégorie de revenus a représenté en 2011 plus de 70 % des revenus (Malte, Roumanie, Bulgarie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Grèce, Hongrie, Lituanie, Belgique et Irlande). *Les revenus provenant des taxes* ont assuré en 2011 environ 41 % des revenus moyens au niveau infranational dans l'UE à 27. Cependant, aucune taxe locale n'existe à Malte et, dans 6 autres pays, cette catégorie représente moins de 15 % des revenus locaux (Irlande, Royaume-Uni, Pays-Bas, Grèce, Roumanie et Bulgarie). Les taxes locales ont représenté plus de 46 % des budgets publics en Finlande, France, Lettonie, Autriche, Allemagne, Espagne et Suède. Les prix et tarifs payés par les usagers ont assuré environ 10,6 % des revenus publics au niveau infranational, et les revenus des ventes et les opérations en capital physique et financier ont fourni 1,6 % des revenus infranationaux en 2011 ⁽⁷⁹⁾. En général, en 2011, le revenu par habitant du secteur

public infranational allait de 15 772 € au Danemark à 97 € à Malte.

Dans le contexte de la crise économique de 2008-2010, les revenus totaux du secteur public infranational ont connu une baisse moyenne en volume dans l'UE à 27. Néanmoins, au regard de la situation particulière de chaque pays, dans certains États membres, les revenus ont augmenté (par exemple, dans certains pays de l'Europe du Nord et orientale) alors que, dans d'autres, ils ont baissé (par exemple, dans des pays sud-européens). En 2011, les revenus totaux du secteur public infranational ont atteint 2 016 milliards d'euros (un peu plus élevés que le chiffre atteint en 2010 : 1 967 milliards d'euros), soit 16,0 % du PIB (une valeur similaire à celle de 2010) et 35,8 % des revenus publics (plus faible qu'en 2010 : 36,4 % ⁽⁸⁰⁾).

Pour l'ensemble des sources de revenus, les tarifs payés par les usagers sont, en moyenne, la seule catégorie qui a augmenté constamment. Pourtant la situation nationale varie : ainsi, ces revenus ont baissé dans 11 pays alors qu'ils ont augmenté dans 16 autres États membres. En 2011, les augmentations les plus importantes (Lettonie, Chypre, Bulgarie et Slovaquie) et les baisses les plus marquées (Grèce, Luxembourg et Royaume-Uni) ont été observées dans les pays où ces revenus sont une contribution importante au budget local. Dans d'autres cas, les taux d'augmentation des tarifs des usagers attestent l'effort des autorités locales pour trouver les ressources financières en explorant des domaines nouveaux, plus larges et plus variés.

En fait, dans l'UE, la part des investissements des autorités locales dans les investissements publics totaux est, en moyenne, plus élevée que la part des investissements du gouvernement central, qui crée aussi la plupart des dettes publiques. Cependant, en somme, les dépenses des autorités infranationales ont commencé à ralentir en 2010, tendance qui se poursuit en 2011 avec une baisse encore plus marquée au niveau local. Les dépenses relatives aux

(79) Pour disposer de données et graphiques, voy. DEXIA (2012), p. 15.

(80) Pour disposer de données et graphiques, voy. DEXIA (2012), p. 12.

missions optionnelles ont été particulièrement ciblées, mais, dans certains pays, même les services obligatoires ont été affectés. Dans d'autres, la diminution de la dépense s'est également traduite par une tendance croissante à l'externalisation des services publics et, parfois, à la privatisation de certaines activités et compagnies

(en particulier en Allemagne, Autriche, Italie, Espagne, Portugal, Pays-Bas et Royaume-Uni). GOLD III montre qu'il n'y a pas beaucoup de marge financière pour la modernisation et la rénovation, les renouvellements et le développement durable dans les services locaux alors que les besoins d'investissements évoluent.

TABLEAU 7.4
Dépense infranationale par fonctions économiques dans l'UE à 27 en 2009

	Éducation	Protection sociale	Services généraux	Santé	Affaires économiques	Autres*
Autriche	18.6	19.2	15.7	22.2	13.9	10.4
<i>Secteur local seul</i>	<i>17.5</i>	<i>19.1</i>	<i>17.2</i>	<i>17.5</i>	<i>12.9</i>	<i>15.8</i>
Belgique	32.1	17.9	18.2	1.6	15.9	14.3
<i>Secteur local seul</i>	<i>19.3</i>	<i>16.8</i>	<i>23.6</i>	<i>2.6</i>	<i>9.6</i>	<i>28.1</i>
Allemagne	22.3	27.5	22.1	1.6	10.3	16.2
<i>Secteur local seul</i>	<i>16.8</i>	<i>32.8</i>	<i>16.0</i>	<i>1.6</i>	<i>11.3</i>	<i>21.5</i>
Bulgarie	29.7	6.8	20.0	4.9	10.9	27.8
Chypre	0.0	0.0	43.7	0.0	0.0	56.3
République tchèque	28.9	11.3	11.6	2.3	23.3	22.6
Danemark	10.8	54.2	4.2	23.2	3.3	4.2
Estonie	37.9	7.4	7.9	15.0	17.8	14.0
Finlande	18.7	24.4	14.6	29.1	6.2	7.0
France	16.5	16.7	18.7	1.1	12.4	34.7
Grèce	2.4	11.1	39.5	0.0	20.2	26.8
Hongrie	28.3	13.2	17.7	13.6	8.1	19.1
Irlande	16.1	9.4	3.6	0.0	26.3	44.7
Italie	8.1	4.7	15.7	44.2	13.9	13.4
Lettonie	37.4	6.9	10.2	11.4	16.9	17.3
Lituanie	41.0	8.3	6.5	20.2	5.0	19.1
Luxembourg	21.4	4.4	22.0	0.1	16.1	36.0
Malte	0.0	0.0	52.2	0.0	15.5	32.3
Pays-Bas	28.4	13.8	16.0	1.6	16.8	23.4
Pologne	26.6	11.5	9.2	16.0	16.1	20.5
Portugal	9.7	6.4	31.7	5.3	19.0	28.0
Roumanie	25.6	17.3	12.4	2.1	18.8	23.9
Slovaquie	39.4	7.2	17.6	0.4	13.6	21.7
Slovénie	35.5	9.0	11.1	10.4	12.9	21.0
Espagne	19.9	6.9	15.9	25.8	13.5	18.0
Suède	21.2	26.5	11.1	27.2	6.1	7.9
Royaume-Uni	32.5	28.5	5.7	0.0	8.6	24.8
Total UE à 27	20.8	19.5	15.9	13.1	11.8	18.8
<i>Secteur local seul</i>	<i>19.4</i>	<i>18.7</i>	<i>14.0</i>	<i>15.5</i>	<i>11.9</i>	<i>20.5</i>

* Logement et services locaux, ordre public et sûreté, récréation et culture, environnement et défense.

Source : DEXIA (2012).

Les dépenses infranationales du secteur public local sont très diverses dans les pays européens. Dans les États les plus décentralisés (Danemark, Finlande, Suède), en Allemagne (État fédéral) et dans certains pays régionalisés (Belgique et Espagne), le poids de la dépense infranationale dans l'économie nationale est significatif. En Autriche, en Italie, aux Pays-Bas et en Pologne, les ratios de la dépense infranationale sont proches de la moyenne européenne alors que les taux sont plus bas que la moyenne de l'UE à 27 en France, au Royaume-Uni et dans certains nouveaux États membres (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, République tchèque). Dans les États relativement centralisés (tels que l'Irlande, la Grèce et le Portugal) et dans les pays dans lesquels les autorités locales ont des compétences limitées à cause de leur petite taille (tels que Chypre et Malte), les dépenses des autorités locales sont bien au-dessous de la moyenne de l'UE à 27 et leurs compétences sont souvent limitées⁽⁸¹⁾.

7.4 Répondre aux besoins de la population : solidarité, dialogue social et participation citoyenne

Les services publics de base existent pour répondre aux besoins des citoyens et des communautés. Ils sont donc évolutifs

dans le temps selon l'évolution des besoins et des changements technologiques.

Aperçu sur l'accès aux services publics de base

En général, en Europe, l'accès aux services de base est beaucoup plus étendu que dans d'autres parties du monde. Parallèlement, les statistiques disponibles montrent que l'accès n'est pas assuré partout ni pour tous les usagers.

Eau et assainissement

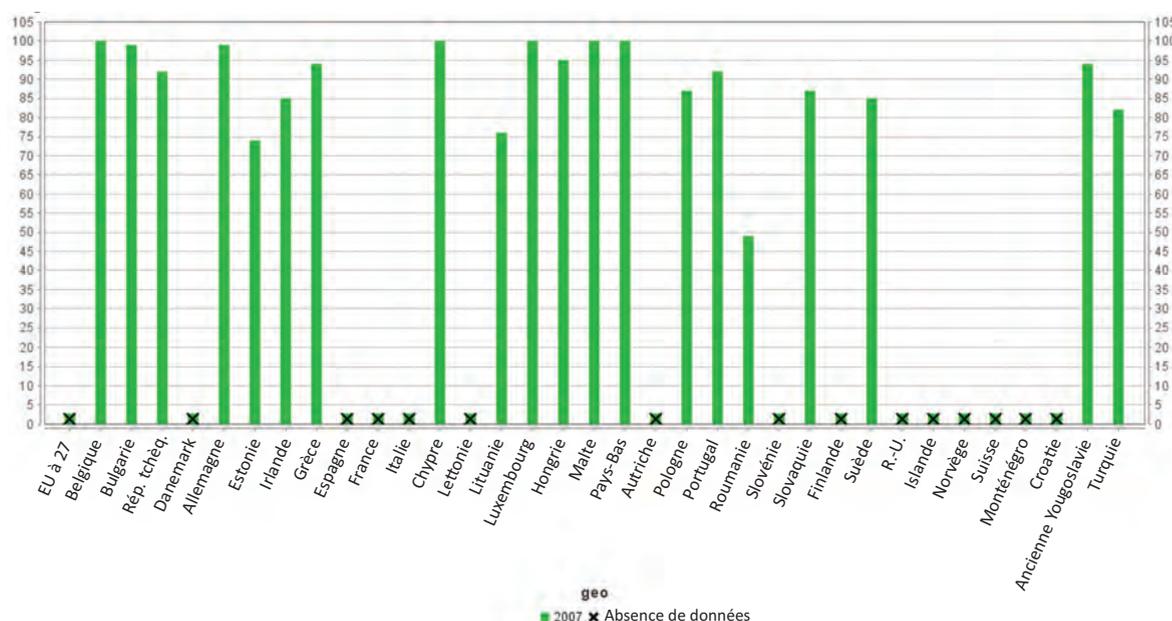
En ce qui concerne l'accès aux services publics d'eau, une situation différente demeure entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est. Ainsi, depuis les années 1990, dans beaucoup de pays de l'Ouest, en moyenne, près de 100 % de la population a accès à une fourniture d'eau potable par un service public. Dans l'Europe de l'Est, l'accès à l'eau potable fournie par des services en réseaux s'est amélioré mais il reste plus bas, en particulier dans les zones rurales⁽⁸²⁾ où les investissements sont coûteux par rapport aux ressources locales. Cela explique que, dans ces régions, la population continue d'avoir accès à l'eau directement de sources situées soit sur leurs terrains (fontaines à proximité des maisons, avec ou sans pompage), soit sur le territoire de la municipalité (fontaines publiques gratuites).

(81) Pour disposer de données et graphiques, voy. DEXIA (2012), p. 24.

(82) WHO-ENHIS (2009).

GRAPHIQUE 7.5

Population connectée à la fourniture d'eau potable dans quelques pays européens, 2007 (en %)



Source : EUROSTAT, voy. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=ten00012>.

La différence est encore plus grande entre les différents pays européens et à l'intérieur de ceux-ci en ce qui concerne le taux de la population connecté à l'infrastructure de traitement des eaux usées. Pourtant, comme dans le domaine de l'eau, la couverture a augmenté au cours la dernière décade. Dans les pays ayant une grande tradition de traitement des eaux usées (en

particulier ceux du nord de l'Europe), plus de 85 % de la population a accès à ce service alors que, dans les pays du Sud de l'Europe, la proportion s'établit à environ 40-60 % avec des niveaux d'accès même plus bas dans l'Est. Il existe également une importante disparité rurale-urbaine dans ce secteur.

TABLEAU 7.5

Population connectée aux systèmes urbains de collecte et de traitement des eaux usées (% du total)

Pays	1999	2009
Autriche	85 (2000)	93 (2008)
Belgique	39	71 (2008)
Bulgarie	36	45
Croatie	9 (2000)	29 (2007)
République tchèque	62	76 (2008)
Chypre	13	30 (2005)
Danemark	NA	NA
Estonie	69	80
Finlande	80	n/a
Allemagne	93 (2001)	95 (2007)
Grèce	NA	87
Hongrie	29	57 (2006)
Irlande	66	84 (2005)
France	79 (2001)	NA
Italie	69	NA

Pays	1999	2009
Lettonie	65 (2002)	65 (2007)
Lituanie	57 (2002)	71
Luxembourg	93	NA
Malte	13	48
Pays-Bas	98	99
Pologne	52	64
Portugal	57 (2002)	70 (2008)
Roumanie	n/a	29
Slovaquie	50	57 (2007)
Slovénie	21	52
Espagne	NA	92 (2009)
Suède	86 (2000)	NA
Royaume-Uni	NA	NA
Angleterre et pays de Galles	92	97
Écosse	80 (2001)	91 (2005)
Irlande du Nord	83	81
Islande	16	57 (2005)
Norvège	73	79

Source : EUROSTAT, voy. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=ten00021>.

Services des déchets solides

L'accès aux services de ramassage des déchets solides varie également. Dans certains pays, les ménages ne sont pas tous connectés à la collecte des déchets ; c'est le cas en particulier dans certains pays d'Europe centrale et orientale et dans certains pays baltes⁽⁸³⁾, ainsi qu'à Chypre, en Espagne, en Grèce, en Irlande et en Italie⁽⁸⁴⁾. La qualité des services de collecte des déchets est également problématique dans certaines zones (en particulier dans certaines zones rurales et éloignées⁽⁸⁵⁾). La quantité des déchets générée va de 0,8 kg à 14,8 kg par habitant et par jour⁽⁸⁶⁾ alors que le taux de collecte va de 70 % à 100 % (2010, UE à 27). Les disparités entre les taux de la collecte sélective (avec ramassage et recyclage séparés) sont encore plus importants tant entre qu'au sein des pays.

Accès au haut débit

Dans le cadre de la Stratégie UE 2020, la Commission européenne a défini, à la fin de l'année 2010, un *Agenda numérique pour l'Europe*. Elle propose un paquet de trois mesures pour garantir l'accès à l'Internet à haut débit à tous les citoyens européens d'ici à 2013 et l'accès à haut débit et à très haut débit (30 Mbps ou plus) d'ici à 2020, avec 50 % des ménages bénéficiant d'une vitesse de plus de 100 Mbps [COM(2010) 245 du 19 mai 2010 et COM(2010) 472 du 20 septembre 2010]. L'accès au haut débit est défini comme un service public de base dans encore peu de pays, mais de plus en plus de municipalités mettent en place un accès à Internet gratuit dans des lieux publics. (Cf. graphique 7.6.)

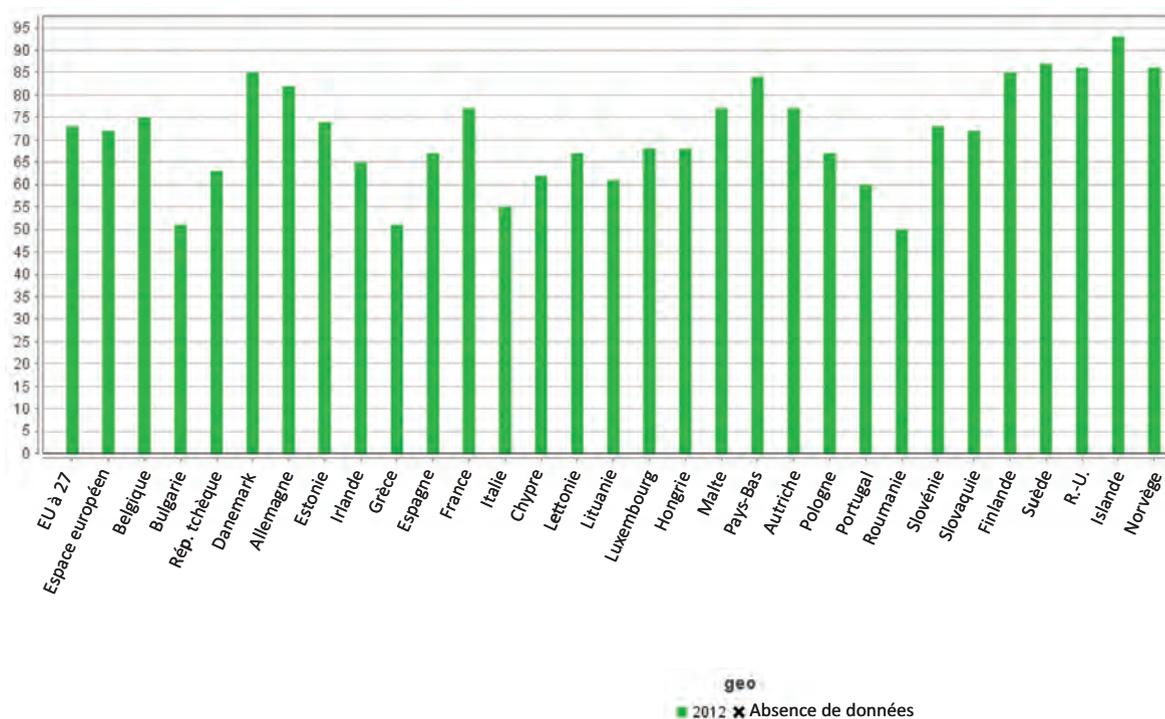
(83) Les zones rurales de ces pays peuvent avoir des valeurs proches de zéro.

(84) Dans les années 1980, certains de ces pays ont commencé à mettre en place les Principes 3R (réduire, réutiliser, recycler).

(85) En Irlande et en Suède, les zones éloignées peuvent pratiquer des systèmes individuels de gestion des déchets.

(86) Selon les statistiques européennes disponibles, la quantité moyenne des déchets solides produits dans l'UE a été de 520 kg/hab./an (de 414 à 784 kg/hab./an).

GRAPHIQUE 7.6
Ménages avec accès au haut débit (% de l'ensemble des ménages)



Source : EUROSTAT, voy. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graphDownload.do?tab=graph&language=en&plugin=1&pcode=tin00073>.

Services aux enfants et aux personnes âgées

La demande et l'accès aux services pour les enfants varient beaucoup entre

et à l'intérieur des États membres de l'UE. Dans certains cas, les variations sont dues aux modalités de congé parental et/ou au rôle de la famille dans la satisfaction des besoins de l'enfant, comme par exemple en Ukraine⁽⁸⁷⁾. (Cf. tableau 7.6.)

TABEAU 7.6
Prestation de garde d'enfants⁽⁸⁸⁾ dans les pays européens
(% de tous les enfants d'un même groupe) [2010]

États membres	Moins de 3 ans (objectif de Barcelone 33 %)			Entre 3 ans et l'âge de scolarisation obligatoire (objectif de Barcelone 90 %)			Âge de scolarisation obligatoire (école pré-primaire comprise)
	1 à 29 heures/semaine	30 heures ou plus	Total	1 à 29 heures/semaine	30 heures ou plus	Total	
UE à 27	14	14	28	39	45	84	6
Autriche	6*	3*	9	58	26	84	6
Belgique	17	19	36	36	63	99	6
Bulgarie	1*	6*	7	4*	50	54	7

(87) Voy. la fiche-pays sur www.uclgold.org/.

(88) Selon UE-SILC, cette catégorie inclut tous les services organisés et/ou contrôlés par une structure : préscolaire ou équivalente, éducation obligatoire, centres d'accueil au dehors des heures d'école, crèches collectives ou autres centres de jour, y compris gardes familiales et professionnelles.

États membres	Moins de 3 ans (objectif de Barcelone 33 %)			Entre 3 ans et l'âge de scolarisation obligatoire (objectif de Barcelone 90 %)			Âge de scolarisation obligatoire (école pré-primaire comprise)
	1 à 29 heures/semaine	30 heures ou plus	Total	1 à 29 heures/semaine	30 heures ou plus	Total	
Chypre	11*	13*	24	35	46	81	6
Rép. tchèque	2*	0*	2	32	39	71	6
Danemark	10*	68	78	15	75	90	7
Estonie	2*	19	21	6*	86	92	7
Finlande	8	20	28	21	56	77	7
France	17	26	43	47	47	94	6
Allemagne	7*	13	20	46	46	92	6
Grèce	3*	5*	8	46	23	69	6
Hongrie	1*	8	9	14	65	79	6
Irlande	21	8*	29	73	17	90	6
Italie	6	16	22	17	70	87	6
Lettonie	1*	15	26	5*	59	64	5
Lituanie	2*	11*	13	9*	58	67	7
Luxembourg	17	19	36	42	37	79	4
Malte	7*	4*	11	25*	49	74	5
Pays-Bas	44	6*	50	76	15	91	5
Pologne	0*	2*	2	10	32	42	6
Portugal	5*	32	37	11*	68	79	6
Roumanie	4*	3*	7	49	17*	66	6
Slovénie	4*	33	37	14	77	91	6
Slovaquie	0*	3*	3	8*	64	72	6
Espagne	20	18	38	45	50	95	6
Suède	18	33	51	29	65	94	7
Royaume-Uni	31	4*	35	67	22	89	5
Islande	3*	37	40	6*	92	98	
Norvège	10*	37	47	15	65	80	
Croatie	1*	7*	8	13*	29	42	

* Peu fiables.

Source : EUROSTAT, voy. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/data-set? p_product_code =TPS00185⁽⁸⁹⁾.

De même, les services aux personnes âgées (services de soins à domicile ou résidentiels/de jour) varient considérablement entre les pays. En général, ils représentent une faible partie des services sociaux, à l'exception des pays de Nord (Danemark, Norvège et Suède) où ils représentent plus de 1 % du PIB. En même temps, si les prévisions sur le vieillissement démographique

de la population s'avèrent précises (même si les caractéristiques des personnes âgées changent), la demande pour des services aux personnes âgées devrait croître. Il y a des différences remarquables entre les niveaux de fourniture de soins aux personnes âgées ; par exemple, en Norvège, 62 % des personnes du groupe le plus âgé de la population (plus de 85 ans)

(89) L'Audit urbain de 2004 montre les différences concernant la garde d'enfants institutionnalisée dans 133 villes européennes de différentes tailles, qui vont des taux les plus faibles de 41 enfants sur 1 000 à Innsbruck (Autriche) au taux le plus élevé de 934 enfants sur 1 000 à Nyíregyháza (Hongrie) : www.urbanaudit.org.

utilisent les services des soins à domicile contre 7 % en Estonie (âgées de plus de 80 ans). L'utilisation des soins institutionnalisés varie de 4 % en Estonie et 8 % en Espagne à 34 % au Danemark et 40 % en Islande⁽⁹⁰⁾.

Organiser l'expression des besoins des citoyens et utilisateurs

La gouvernance efficace des services publics de base exige l'organisation de l'expression des besoins évolutifs des citoyens. En combinant les différents niveaux d'organisation et en facilitant un débat démocratique avec les citoyens et usagers, des solutions peuvent être trouvées pour assurer la satisfaction des besoins.

Le seul objectif des services publics de base est de satisfaire les besoins et leurs évolutions. À cet égard, l'organisation systématique de l'expression des besoins de chaque usager, ainsi que celle des besoins

des groupes sociaux et du personnel du service public qui assure le fonctionnement des services publics, sont essentielles. Cette expression des besoins doit être décentralisée aussi près que possible de ce que vivent et ressentent les citoyens. Tous les moyens disponibles, y compris les consultations et les débats publics, l'expression formelle des besoins, le traitement des plaintes, l'élection de comités d'usagers, devraient être utilisés pour atteindre cet objectif.

L'expression démocratique des besoins et des aspirations est la base de la légitimité de tout service public. Les dispositions du Protocole 26 du traité de Lisbonne consacrent les besoins des utilisateurs parmi les « valeurs communes » de l'UE concernant les SIEG.

Les méthodes de participation varient d'un pays à l'autre, et elles peuvent prendre la forme de réunions ouvertes de conseils locaux, de référendums, de débats et expressions en ligne, de réunions publiques et de consultations publiques.

Encadré 7.10 – Participation des usagers.

À **Chypre**, plusieurs modalités formelles et informelles existent pour permettre aux citoyens de participer à la prise de décisions : réunions ouvertes des conseils locaux, référendums, sites web, réunions publiques, consultations publiques, etc. Cependant, dans la pratique, les formes représentatives de participation des citoyens continuent à jouer un rôle important (par exemple, la participation des conseillers municipaux dans les conseils de fourniture d'eau et dans les bureaux d'assainissement). En revanche, dans le secteur social, l'implication des parents dans les conseils des écoles ou l'activité des volontaires dans les centres pour les personnes âgées sont des formes de participation directe des usagers dans la gouvernance des services, même s'il est difficile d'évaluer leur influence réelle dans le processus de décision.

En **Angleterre**⁽⁹¹⁾, les usagers des services de l'eau ont le droit de participer à l'établissement des tarifs d'eau et des standards de qualité. Ils ont la possibilité de participer à des consultations organisées par le gouvernement central, l'Agence de l'environnement et OFWAT pour établir les standards des services et les limites tarifaires.

En **France**⁽⁹²⁾, la législation offre aux usagers des opportunités croissantes de participer. Cependant, les usagers des services de l'eau ont souligné les difficultés d'avoir des représentants dans les comités consultatifs des services publics locaux. Les représentants des consommateurs travaillent sur une base volontaire et doivent couvrir un grand nombre de sujets pour exercer leurs responsabilités. Des asymétries d'information et de ressources entre les usagers, les opérateurs privés et les autorités publiques ont été considérées comme étant les principales limites pratiques à la participation publique.

(90) Pour le taux des personnes utilisant les services des personnes âgées, voy. VAALAVUO (2011), p. 21.

(91) Pour des détails et autres cas nationaux, voy. GARCIA-QUESADA (2011), p. 102.

(92) GARCIA-QUESADA (2011), pp. 138-139 ; SIMPSON (2012).

En **Écosse**, les partenariats communautaires de planification (*Community Planning Partnerships – CPP*) sont des organes statutaires définis par la loi. Ils sont composés d'autorités locales, de responsables de la santé, des réseaux d'entreprise, de la police, des pompiers et des partenariats régionaux de transport. Les *CPP* font actuellement l'objet de révision. Selon la « Déclaration d'objectifs » (*Statement of Ambition*), le gouvernement écossais et les autorités locales vont réformer les *CPP* pour pouvoir se rapprocher des besoins et des aspirations de leur communauté dans le contexte du contrôle local et national démocratique tout en assurant une surveillance stratégique des autres mécanismes spécifiques et en prenant leur responsabilité pour les aspects clés de la fourniture des services publics. Les *CPP* doivent donc être capables d'influencer et de prendre des décisions face à la planification et aux investissements que définissent leurs partenaires, et cela afin d'atteindre les objectifs préalablement définis dans les Accords des résultats (*Single Outcome Agreements*).

En **Finlande**, plusieurs mécanismes sont utilisés pour rassembler et répondre aux plaintes des usagers des services, entre autres, des tables rondes de clients, des systèmes de commentaires électroniques, des enquêtes de service et des boîtes pour des commentaires. Les résidents ont également un droit de recours contre les décisions municipales, ils peuvent proposer des initiatives sur des questions municipales et exprimer leurs points de vue sur ceux qui sont en charge de la planification et de la prise de décisions. Dans le secteur de la santé, les patients peuvent formuler un recours contre les décisions, préciser, auprès de l'autorité responsable, des objections concernant un certain service ou une procédure de traitement ou adresser des plaintes à l'autorité de contrôle. Dans tous ces cas, les plaintes et réclamations sont traitées par l'ombudsman municipal du service social ou par le médiateur de santé et par les départements sociaux et de santé des offices provinciaux de l'État. L'ombudsman municipal du service social assiste également les usagers dans leurs recours contre les décisions et dans la rédaction des plaintes. Dans d'autres domaines (par exemple, l'assainissement et les soins aux personnes âgées), des agents autorisés auprès des patients (*potilasasiames*) adressent les plaintes au niveau de l'autorité compétente (*potilasturvalakija – asiamies*).

Source : GOLD III, Europe, fiches-pays sur Chypre, la Finlande et le Royaume-Uni.

Pour les services publics de base couverts par ce rapport, les règles européennes n'imposent pas la création, par les États membres, d'agences de régulation autres que celles qui existent pour l'électricité et le haut débit. De telles agences ne sont pas courantes aux niveaux national et local.

Définir des solutions alternatives et organiser des débats publics

Répondre aux besoins des usagers, tout en assurant « un haut niveau de qualité, de sûreté et, quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des usagers », comme mentionné dans le traité de Lisbonne, exige de prendre en compte une série de solutions techniques, économiques, sectorielles, intermodales ainsi que leurs avantages, désavantages et coûts respectifs. Les gouvernements locaux de

plusieurs pays européens organisent des débats publics sur ces alternatives avec les parties intéressées : usagers, opérateurs et leur personnel, et les élus.

Cependant, la participation de toutes les parties prenantes peut être étendue à des consultations ou à des référendums, comme c'est le cas en Italie. Dans ce pays, les services d'eau ont été traditionnellement fournis par la gestion publique directe des réseaux, dans le cadre d'une planification régionale de l'infrastructure, et avec un niveau élevé de subventions pour l'investissement. Au cours de la dernière décennie, le système de gestion de l'eau a connu des réformes importantes et la loi n° 36/1994 a institué une association obligatoire entre municipalités (une agence intermunicipale) dans chacune des nouvelles unités de gestion (*ATO*, « unités territoriales optimales ») pour assurer une intégration verticale de la responsabilité dans l'ensemble du cycle

urbain de l'eau et promouvoir un seul opérateur pour tous les services. Le décret-loi n° 135/2009 a imposé l'appel d'offres obligatoire et la fin de tous les modes de gestion *in house*. Pourtant, le 19 juillet 2010, les citoyens italiens ont demandé, par le Forum italien des mouvements de l'eau, un référendum sur l'eau.

À l'occasion du référendum des 12 et 13 juin 2011, le quorum nécessaire a été atteint (5 % de la population ayant le droit de voter) et 95 % des votants participant au référendum ont voté pour annuler les règles permettant de confier la gestion des services publics locaux au secteur privé⁽⁹³⁾, ainsi que les réglementations régissant la détermination du tarif du service d'eau sur la base d'un retour adéquat du capital investi.

Un dialogue social stratégique

Une gouvernance efficace exige le développement d'un dialogue social stratégique pour assurer une convergence entre les attentes des usagers et celles des travailleurs et des syndicats. Le dialogue social est ancré dans l'histoire du continent européen, et cet héritage distingue l'Union européenne de la plupart des autres régions du monde. Le dialogue social prend des formes diverses dans différents pays et secteurs avec les employés des services de base, dans le secteur public et privé, et à différents niveaux de représentation.

En raison de leurs missions particulières, les services publics peuvent être soumis à des normes spécifiques concernant l'emploi, les relations industrielles et le dialogue social. Alors que les autorités publiques jouent un rôle clé dans la définition, l'organisation et la régulation des services publics, le rôle de l'État et des autorités publiques dans le dialogue social et dans la négociation varient considérablement en l'Europe. Certains pays ont une forte tradition de négociation et de consensus, alors que d'autres ont une plus grande

tradition de conflit social. Il y a encore des différences entre le degré de représentativité et de relations industrielles dans le secteur public, en particulier entre les activités accomplies par le secteur public et les entreprises et opérateurs du secteur privé. Dans certains pays et régions, des domaines de service public ne sont pas couverts par la négociation collective ; il y a une grande diversité dans l'UE.

Le cas suédois est l'un des meilleurs exemples de participation des employés à la gouvernance des services publics de base, en particulier par leur collaboration à des réunions du personnel et à des enquêtes régulières, qui sont des pratiques standards dans les municipalités suédoises. Les employés participent également par les accords collectifs de travail. Les syndicats ont le droit de prendre part aux discussions sur les changements organisationnels proposés et de demander une audition. En même temps, certains pays ont une représentation locale particulièrement forte grâce à leurs autorités locales puissantes et autonomes : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Islande, Luxembourg, Norvège et Pays-Bas⁽⁹⁴⁾.

Cependant, le rôle des syndicats est plus important dans le secteur public que dans le secteur privé, et les anciens opérateurs publics historiques ayant disposé de monopoles jouent souvent un rôle clé dans le domaine des relations industrielles. Ils continuent à avoir une position dominante dans beaucoup de services publics. Dans nombre de pays ou secteurs, les fournisseurs privés de services publics sont moins bien représentés dans le dialogue social et les relations industrielles, et parfois ne sont pas du tout impliqués. De même, les structures de partenariat social sont moins développées ou même absentes dans les zones de petites dimensions et chez les nouveaux opérateurs, avec des différences entre secteurs et pays⁽⁹⁵⁾. Il existe une érosion générale des statuts publics spéciaux et une diminution des niveaux de syndicalisation,

(93) Le décret Ronchi de 2009 a prévu la transformation de toutes les entreprises publiques de distribution d'eau en des compagnies mixtes avec au moins 40 % de capital privé.

(94) Une étude menée par CCRE et EPSU (2009) en fournit un aperçu : http://www.ccre.org/en/champsactivites/detail_news/1642

(95) BAUBY et SIMILIE (2010), p. 73.

qui varie de 5 % à 90 %⁽⁹⁶⁾. En même temps, dans la plupart des domaines de service public, aussi bien les règles de droit public que celles de droit privé s'appliquent. Dans une perspective sectorielle,

les différences sont plus complexes. Le rôle des partenaires sociaux varie également entre les pays selon les traditions, institutions et pratiques nationales.

Encadré 7.11 – Une typologie des relations industrielles.

Le rapport 2008 sur les relations industrielles de la Commission européenne a dressé une typologie des systèmes nationaux de relations industrielles, qui regroupe les États membres de l'UE selon cinq régimes, en prenant en compte les syndicats et les organisations d'employeurs, les rapports de force entre eux, les niveaux et styles de négociation, les possibilités d'intervention des partenaires sociaux dans les politiques publiques et de l'État dans les relations entre employés et syndicats :

- *Nord* : le « corporatisme organisé » des États nordiques (Danemark, Finlande et Suède) ;
- *Centre-Ouest* : le « partenariat social » en Allemagne, Autriche, Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Slovaquie ;
- *Sud* : l'approche « centrée sur l'État » en Espagne, France, Grèce, Italie et au Portugal ;
- *Ouest* : le pluralisme « libéral » à Chypre, en Irlande, à Malte et au Royaume-Uni ;
- *Centre-Est* : une approche « mixte » (polarisée ou centrée sur l'État) en Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovaquie.

Source : COMMISSION EUROPÉENNE (2009), p. 50.

Il existe plusieurs dispositions dans le traité (TFUE) et dans le droit du travail européen qui visent à renforcer le dialogue social et le rôle des partenaires sociaux au niveau européen, national, sectoriel, local et de chaque compagnie. Alors que le traité établit et institutionnalise le dialogue social au niveau de l'UE (dialogue social européen horizontal et sectoriel), plusieurs directives européennes, orientations et recommandations politiques visent aussi à renforcer le dialogue social entre les partenaires sociaux au niveau national, local et de chaque compagnie⁽⁹⁷⁾.

Des comités de dialogue social sectoriel pour les autorités locales et régionales ont été créés progressivement au niveau

de l'UE⁽⁹⁸⁾. Il existe un comité de ce type pour l'électricité, qui concerne notamment les grands opérateurs européens mais moins les services locaux, et un comité pour les autorités locales et régionales, mais qui n'englobe pas tous les secteurs des services de base locaux couverts par le rapport GOLD III. Ce comité de dialogue social a été formellement créé en 2004. Tous les États membres de l'UE participent à ce comité, présidé à la fois par le président de la Fédération syndicale européenne des services publics et par celui du groupe des employeurs (représenté par le CCRE), qui organise au moins quatre rencontres par an sur des thèmes concernant les autorités locales et régionales⁽⁹⁹⁾.

(96) <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/index.htm>

(97) BAUBY et SIMILIE (2010), p. 62.

(98) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480>.

(99) En décembre 2012, le comité a adopté son « Cadre d'action » qui établit six priorités d'action pour les autorités locales dans le domaine du « futur du lieu de travail ». Il est disponible sur : http://www.ccre.org/en/champsactivites/detail_news/2282.

Les décisions des autorités publiques : le rôle essentiel des citoyens et des élus

Les autorités publiques et les élus jouent un rôle essentiel dans l'organisation de l'évaluation et du contrôle des services pour assurer leur adaptabilité aux besoins évolutifs. Sans rien enlever des responsabilités de choix, d'arbitrage et de décision des autorités publiques et des élus, l'expression décentralisée des besoins et attentes des usagers leur offre une meilleure connaissance des enjeux auxquels ils font face et des choix possibles.

En même temps, les autorités publiques doivent assurer la responsabilité ultime de la définition des objectifs de chaque service public en mettant en œuvre les meilleures voies pour les accomplir, en organisant l'évaluation des résultats et en adaptant en conséquence les décisions prises.

Développer l'évaluation et le contrôle : mettre en œuvre la réversibilité

L'objectif de ce rapport n'a pas été de réaliser une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des services locaux en Europe. On peut observer que les institutions européennes n'ont pas développé de manière systématique de telles évaluations, ce qui les prive d'éléments clés pour une gouvernance pertinente.

L'utilisation d'indicateurs spécifiques pour évaluer la performance des services de base a été développée au niveau national et local ; certains d'entre eux sont publiés et/ou impliquent la participation directe ou indirecte des usagers des services.

Encadré 7.12 – Évaluation et repères comparatifs (*benchmarking*).

Au **Danemark**⁽¹⁰⁰⁾, il existe un système ouvert (en ligne) de suivi qui contient environ 200 indicateurs couvrant la situation structurelle et financière de chaque municipalité dans les principaux domaines de l'activité municipale. En **Finlande**, la Banque de statistiques et d'indicateurs SOTKANet⁽¹⁰¹⁾ contient environ 1 500 indicateurs fournissant des informations accessibles (en ligne) sur les services sociaux et de santé. En **Irlande**, la *Local Government Management Agency* publie depuis 2004 un rapport d'indicateurs de services annuel⁽¹⁰²⁾. En **Norvège**, le Système d'information et d'enregistrement des données des autorités locales (KOSTRA⁽¹⁰³⁾) publie, depuis 1995, des données sur 16 domaines de services concernant plus de 95 % des municipalités. Aux **Pays-Bas**, l'Institut de recherches sociales publie chaque année, depuis 2003, des « Indicateurs pour les municipalités » (*Matenvoorgemeenten*⁽¹⁰⁴⁾). Cependant, des analyses restent à faire sur les liens entre les indicateurs et leur impact sur l'acte décisionnel et l'évolution des services de base.

En **Suède**, les usagers peuvent recevoir une compensation en cas de défaillance de fourniture de service. En fonction des secteurs et/ou des municipalités, cela peut être conféré au cas par cas ou sur la base d'une réglementation générale. Par exemple, les interruptions d'électricité sont compensées comme suit : pour des interruptions entre 12 et 24 heures, une réduction de 12,5 % du coût annuel sera appliquée ; pour des interruptions entre 48 et

(100) www.noegletal.dk (en langue danoise).

(101) www.sotkanet.fi (en anglais).

(102) <http://www.lgmsb.ie/en/publication-category/service-indicator-reports-2004-2010>.

(103) Données disponibles sur :

http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=1&tilside=selecttable/MenuSelS.asp&SubjectCode=17.

(104) Pour des résumés en anglais, voy. http://www.scp.nl/english/Publications/Summaries_by_year/Summaries_2012/Measurements_for_municipalities_2012.

72 heures, une réduction de 62,5 %, et une réduction supplémentaire de 25 % pour chaque 24 heures qui dépassent les premières 72 heures. Cependant, la recherche GOLD III a révélé qu'en Suède, alors que les garanties de service sont usuelles, ce n'est pas toujours le cas quand il s'agit de compensations (l'exemple de l'électricité apparaît comme étant un exemple sectoriel peu fréquent).

Source : GOLD III, Europe, fiche-pays sur la Suède.

7.5 Enjeux actuels et émergents : l'avenir des services publics de base

La crise financière, économique et sociale qui a commencé en 2008 a soulevé des questions nouvelles pour les services publics de base. Un « effet de ciseaux » se développe. D'un côté, des besoins nouveaux apparaissent à cause de la vulnérabilité et de la pauvreté dans une part croissante de la population de l'UE. Répondre à ces besoins est la raison d'être des services publics. Mais, d'autre part, les services publics de base et leurs usagers sont confrontés à une diminution des ressources et souffrent des effets des politiques d'ajustement et d'austérité.

La vague la plus récente d'élargissement de 2007 a augmenté de manière considérable les disparités entre les régions de l'Union⁽¹⁰⁵⁾. Pendant la crise financière, économique et sociale, presque tous les pays de l'Union ont connu un taux de croissance du PIB négatif. Parallèlement, cela varie considérablement tant d'un pays à l'autre⁽¹⁰⁶⁾ qu'au sein des pays. En 2010, dans la plupart des pays de l'UE, le PIB a commencé à augmenter de nouveau, mais les taux de croissance ont varié et n'ont pas compensé les chutes des trimestres précédents. Dans certains pays de l'Union, la contraction du PIB a commencé en 2010⁽¹⁰⁷⁾. Les données sur l'emploi et le chômage ont reflété ces changements avec une augmentation rapide du taux de chômage dans certains pays, en particulier dans les zones urbaines. En fait,

parmi les pays de l'UE, seuls deux pays, l'Allemagne et la Pologne, ont connu des améliorations de cet indicateur pendant la période 2008-2010.

Relever les défis de la crise et de ses effets

Les services publics de base ont joué un rôle d'« amortisseur » face aux effets de la crise. De ce point de vue, la situation actuelle nécessite un renforcement des services à la fois qualitativement et quantitativement. Par exemple, les gouvernements locaux d'Islande, d'Espagne, de Chypre, de Lituanie, de Finlande ou d'Ukraine répondent aux enjeux de la crise dans une variété de modes :

Islande : l'enquête auprès des responsables locaux a montré que les services locaux ont été affectés par la crise actuelle. Les représentants de la capitale ont souligné la détérioration de l'ensemble des services, en particulier de l'eau, de l'assainissement et de la fourniture d'électricité. Le manque de financement pour améliorer ou étendre les services et les réglementations européennes est, selon l'enquête, le principal enjeu qui va affecter tous les services publics de base dans les dix prochaines années. Les prix croissants de l'énergie, les changements du nombre de la population dans chaque structure d'âge, le développement de nouveaux services pour répondre aux nouveaux besoins font également partie des préoccupations.

Espagne : la plupart des conseils locaux évoquent des coupes budgétaires, des

(105) En 2007, en Bulgarie, le PIB par tête s'est établi à 26 % de la moyenne communautaire dans la région la plus pauvre et, au Royaume-Uni, à 334 % pour la région la plus riche.

(106) Allant d'une baisse de 18 % en Lettonie à 2,6 % en France.

(107) De 1,3 % en Roumanie à 0,1 % en Espagne.

non-paiements par les usagers, des prix plus élevés pour équilibrer les revenus et les dépenses, des réductions de personnel et de dépenses, et la baisse de l'efficacité dans la prestation des services. Les maires consultés déclarent essayer de protéger les services publics des effets de la crise. Toutefois, en termes d'enjeux pour les services publics de base dans les dix prochaines années, presque toutes les réponses soulignent le fait que la crise actuelle sera décisive quant à la qualité des services qui seront disponibles.

Chypre : la crise actuelle a conduit, dans certains secteurs, à réduire le financement des services de base. Le paiement et la collecte des tarifs et taxes (y compris des tarifs plus élevés pour les usagers vulnérables, par exemple pour les personnes âgées) sont difficiles dans certaines municipalités, ce qui affecte le financement des services locaux ; certains services pourraient ne pas être financés sans le soutien du gouvernement central (par exemple, les écoles maternelles municipales).

Lituanie : alors que des améliorations de services publics de base ont été constatées en Lituanie au cours des cinq dernières années, la crise actuelle a eu un impact sur ces services. L'enquête GOLD III a montré une réduction des fonds pour les investissements d'infrastructure et de renouvellement, des capacités de paiement réduites des usagers, qui amènent une certaine réduction de la consommation, une légère augmentation du montant des paiements retardés, mais aussi une détérioration de certains services sociaux pendant la crise (nombre accru de personnes en droit de recevoir des aides sociales, mais des transferts sociaux retardés de la part du gouvernement central, par exemple, pour le transport public). Pour les maires qui ont répondu à l'enquête GOLD III, le manque de financement pour améliorer ou étendre les services (à l'exception du service de déchets et du service de haut débit) va rester l'enjeu principal de la prochaine décennie sans parler des changements démographiques, de l'impact des politiques et du droit de l'UE, des prix de l'énergie en augmentation et du développement des énergies renouvelables, des problèmes ruraux et de vieillissement des infrastructures. Assurer un accès égal aux

services de base dans les zones rurales reste problématique.

Finlande : du point de vue de la gouvernance publique, les principaux problèmes de coordination apparaissent quand plusieurs niveaux d'autorités publiques et de réglementation sont impliqués dans l'organisation et la gestion des services (par exemple, dans le cas des financements européens). L'enquête GOLD III a souligné le besoin de prendre en compte les conditions locales (par exemple, en cas de standardisation nationale), la nécessité de plus de dialogue entre les différents niveaux et de plus de flexibilité des règles. En général, la crise économique actuelle a réduit les revenus municipaux provenant des taxes et a engendré une détérioration de certains services ou une diminution de leur fréquence (par exemple, dans les transports publics). Dans ce contexte, maintenir les conditions actuelles de fourniture et améliorer ou étendre les services peut être un enjeu dans certains secteurs (par exemple, pour les infrastructures d'adduction d'eau, l'électricité, les services sociaux). Dans certains secteurs sociaux, les services facultatifs sont fermés, les subventions sont diminuées et des processus sont redéfinis pour assurer une meilleure productivité. D'un autre côté, la crise économique a affecté les dépenses financières des organisations. Pour certains élus locaux, « à présent, la responsabilité des familles ou de la population devrait être posée plus clairement ; dans beaucoup de municipalités, l'obligation d'organiser un grand nombre de services est devenue trop lourde. Les services de garde des enfants et les soins aux personnes âgées nécessitent beaucoup de travail pour être développés mais engagent également la responsabilité des familles ».

Ukraine : la crise actuelle a été ressentie de manière différente par les municipalités et les services : financement en baisse ou insuffisant des budgets locaux et de l'État pour l'opération et/ou la modernisation des services, détérioration des investissements, capacité de paiement réduite de la part des usagers. Certaines municipalités considèrent que la crise n'a pas eu un effet particulier (en général ou dans certains secteurs). Pour d'autres, le fait que les tarifs ne couvrent pas les coûts de

fourniture du service constitue le principal enjeu de financement de ces services. Du fait des ressources financières publiques limitées, une baisse du nombre d'utilisateurs a été soulignée dans certaines municipalités et certains services (garde des enfants et soins aux personnes âgées).

*De profonds changements :
démographie et mobilité, inégalités,
exclusion et pauvreté, changement
climatique, développement durable
et technologies de l'information et
de la communication (TIC)*

Les gouvernements locaux européens ont à faire face à de nombreux défis et développent des ressources variées pour y répondre. En même temps, plusieurs enjeux communs affectent actuellement les services de base et leur développement durable : le changement démographique et climatique, l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables, les TIC, etc.

Des études récentes⁽¹⁰⁸⁾ ont montré la diversité de l'Europe en termes de développement démographique et migratoire⁽¹⁰⁹⁾. Elles ont également identifié des tendances démographiques communes au niveau régional : une augmentation générale de la population dans certaines régions à cause de migrations (internationales et européennes) *versus* une minorité de régions affectées par la dépopulation (par exemple, en Bulgarie, dans la partie est de l'Allemagne, en Pologne, en Roumanie, en Lettonie et en Lituanie) ; un taux faible de fertilité dans la plupart des régions européennes ; l'augmentation de l'espérance de vie et du vieillissement de la population (même si cette augmentation varie) ; un déclin de la force de travail jeune (mais qui a augmenté en Irlande, en Espagne et dans une large partie de l'Europe de l'Est). Les dynamiques de population et le mouvement interculturel affectent de manière différente les services de base.

Les pays et les villes européens se distinguent également en termes de développement économique et de structure sociale. En même temps, ils partagent une tendance commune vers plus d'inégalités (plus ou moins concentrées), même si cela apparaît plutôt modeste par rapport à d'autres régions du monde⁽¹¹⁰⁾. Cette tendance est particulièrement importante parce qu'elle affecte les politiques et les services sociaux et, plus généralement, les mécanismes pour garantir l'accès universel aux services de base et pour réduire l'exclusion sociale. Alors que beaucoup de personnes vivent actuellement dans des zones urbaines (et suburbaines, avec certaines agglomérations rassemblant presque la moitié de la population nationale) et que la proportion de la population dans les zones urbaines connaîtra une hausse, ces enjeux affectent également les zones rurales. L'exclusion et la pauvreté sont liées à l'urbanisation, qui peut prendre des formes différentes et peut avoir des effets différents selon les pays et les villes. Dans certaines régions, la concentration ou l'établissement des migrants et des communautés défavorisées dans des zones suburbaines créent des besoins spécifiques. Parfois, la création de services publics de base nouveaux et des infrastructures dans les nouvelles zones urbaines/suburbaines, adaptés aux besoins spécifiques des migrants ou d'une partie minoritaire de la population, vont de pair avec l'étalement urbain/suburbain.

Les régions européennes⁽¹¹¹⁾ sont également affectées de manière différente par le changement climatique. Les effets spécifiques du changement climatique varient de manière importante ainsi que les capacités régionales à y faire face. L'impact du changement climatique varie également entre les secteurs de services, les groupes sociaux et les communautés. Le taux élevé d'urbanisation va accroître le besoin de solutions pour traiter la pollution, les émissions de gaz à effet de serre, la congestion du trafic, la gestion de l'eau, des déchets solides et de l'énergie dans les zones

(108) ESPON (2011).

(109) Pour des données statistiques, voy.

epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

(110) Pour certains pays européens, voy. FREDRIKSEN (2012).

(111) Pour une analyse européenne récente, voy. ESPON, *Climate Project* (2011).

urbaines⁽¹¹²⁾. Beaucoup d'aspects de la politique environnementale sont déjà formulés ou mis en œuvre au niveau local⁽¹¹³⁾ et de nombreuses initiatives et réseaux sont en cours⁽¹¹⁴⁾.

Les municipalités sont directement impliquées dans la consommation d'énergie (éclairage public, transport, régulation du bâtiment et programmes d'efficacité énergétique⁽¹¹⁵⁾), la production et la distribution (chauffage urbain vu aujourd'hui comme une solution pour répondre au changement climatique). En même temps, il y a des disparités significatives entre les municipalités et les pays en termes de besoins énergétiques, de ressources disponibles et de niveaux de consommation, ainsi que dans l'utilisation des programmes d'efficacité énergétique (découplage de la consommation énergétique par rapport à la croissance énergétique). Une des réponses au changement climatique a été le développement d'énergies renouvelables (dans certains pays et villes, bien avant que l'attention européenne et internationale ne s'attache à ce domaine) et l'augmentation des prix des énergies fossiles, qui indirectement affecte les coûts de protection sociale. Cela a progressivement déterminé les municipalités à investir, dans certains cas, dans des programmes de production d'énergie

et d'efficacité énergétique. La Stratégie UE 2020 est une incitation importante ; son objectif est de diminuer d'ici à 2020 les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990 ; d'assurer 20 % de production énergétique provenant des énergies renouvelables et d'accroître de 20 % l'efficacité énergétique.

Les avancées dans le domaine des technologies d'information et de communication (TIC) et des technologies digitales ont changé la fourniture et la gouvernance des services publics de base. Alors que l'usage des TIC a augmenté considérablement au cours des dernières décennies, leur expansion n'a pas été uniforme et leur impact exige aussi des changements complémentaires des formations et de l'organisation. Au niveau des ménages, les études⁽¹¹⁶⁾ montrent que le revenu faible est à lui seul un facteur important pour le manque d'accès à un ordinateur et à Internet ; des différences importantes existent entre les zones urbaines et rurales. En ce qui concerne des facteurs tels que l'usage, l'âge et l'inactivité économique, ce sont de loin les éléments qui interviennent dans le fait de n'avoir jamais utilisé un ordinateur ou Internet, mais c'est l'éducation qui est le facteur déterminant le plus important de la fréquence d'usage à Internet (voy. encadré 7.13.).

(112) OCDE (2012d) ; voy. aussi WBCSD (2012).

(113) Dans les pays de l'OCDE, la coordination des politiques nationales et locales sur le changement climatique a pris trois formes différentes : a) des politiques conduites au niveau national ou régional qui soutiennent et influencent l'action locale ; b) l'action locale ou régionale informe la politique nationale ; c) une approche hybride dans laquelle les priorités nationales sont adaptées au niveau local. Cf. CORFEE-MORLOT *e.a.* (2009). Les zones urbaines s'engagent dans au moins quatre modes de gouvernance par lesquelles elles définissent et mettent en œuvre des réponses politiques au changement climatique. Ces modes sont : l'autonomie (p. ex., pour les opérations municipales de gestion et d'achat) ; la gouvernance par la fourniture (p. ex., en influençant le développement de l'infrastructure, l'administration des programmes et la fourniture de services urbains) ; la gouvernance par autorité (p. ex., en adoptant des règlements sur le climat dans les domaines de compétence des municipalités), et la gouvernance « facilitatrice » (p. ex., en facilitant la coordination avec le secteur privé et les acteurs de la société civile). CORFEE-MORLOT (2009), p. 79.

(114) Le projet UE CO₂ 80/50, organisé par le Réseau des zones et régions métropolitaines (METREX), vise, d'ici à 2050, une réduction des émissions de gaz à effet de serre pour ses villes membres à hauteur de 80 % du niveau de 1990 (voy. www.eurometrex.org/ENT1/EN/Activities/activities.asp?SubCat1=EUCO2) ; le *Covenant of Mayors* (www.eumayors.eu/) ; ICLEI (*Cities for Climate Protection*), qui rassemble plus de 680 villes membres de plus de 30 pays dans le monde (www.iclei.org/climate-roadmap), et C40 (*Cities Climate Leadership Group*), un réseau de métropoles du monde entier (www.c40cities.org/).

(115) Pour les pays d'Europe centrale et orientale, l'intensité énergétique des industries héritée de la période d'avant 1989 représente (ou a représenté) un enjeu spécifique.

(116) Voy. MONTAGNIER et WIRTHMANN (2011), p. 14.

Encadré 7.13 – Services d'e-soins et de soutien aux personnes âgées – Province de Barcelone.

La province de Barcelone (autorité locale de niveau intermédiaire couvrant 311 municipalités avec une population totale de 5,5 millions d'hab.) offre un support économique, technique et de formation aux conseils locaux pour fournir des services de base. Ses trois objectifs sont : répondre aux besoins de base des citoyens et promouvoir l'inclusion sociale ; garantir l'autonomie individuelle et la liberté dans la vie, et promouvoir l'égalité d'accès.

L'un des domaines d'activité de la province est un service qui offre une sécurité accrue et l'autonomie aux personnes âgées et vulnérables. Plus particulièrement, la province de Barcelone travaille avec les conseils locaux pour offrir un service d'e-soins, qui fournit du soutien par un système d'alarme et de suivi des utilisateurs, par téléphone et directement, 24 heures par jour, 365 jours par an. Le service a actuellement 61 000 utilisateurs et des efforts sont faits pour l'adapter aux besoins spéciaux des personnes, tels que les difficultés de communication, ou aux personnes qui vivent dans des zones isolées, ainsi que pour accroître la prévention des accidents par l'intermédiaire des capteurs de sûreté. La province a également mis en œuvre un programme de modifications des salles de bains et des cuisines pour rendre le logement plus accessible, avec l'objectif de permettre aux personnes âgées de vivre plus sûrement et en autonomie dans leurs propres maisons. En 2013, 1 152 logements dans 88 municipalités ont été rénovés.

En parallèle, le programme RESPIR pour des placements résidentiels temporaires offre aux familles du soutien et de l'orientation psychologique et sociale ; il est utilisé par 1 400 personnes âgées et 500 personnes handicapées chaque année.

Ces programmes sont conduits en coopération avec les municipalités qui fournissent une part du financement et garantissent que l'accès aux programmes est fourni par des services sociaux locaux. Ils sont également développés par des partenariats public-privé entre le gouvernement, le secteur économique et les organisations caritatives afin d'assurer l'efficacité et des améliorations continues du service.

Source : Conseil provincial de Barcelone.

Note : Barcelone a été l'une des villes bénéficiaires du prix EIPA-EPISA 2013 (*Best Practice Certificate Recipients*) : http://www.episa2013.eu/files/BP%20Recipients%20table_EPISA2013_FINAL.pdf.

Plus d'efficacité et de qualité

Les coupes dans les dépenses du secteur public et dans les ressources humaines signifient qu'une gestion exemplaire et innovante sera essentielle pour que les services publics de base soient fournis efficacement. L'innovation dans la gouvernance pose de nouveaux problèmes pour les autorités locales qui sont au centre des débats en Europe :

- la recherche croissante de l'efficacité et de l'efficacé ;
- la définition et la mise en œuvre de nouveaux services ;
- le développement de formes de partenariat entre les autorités publiques, l'économie sociale et solidaire ainsi qu'avec d'autres opérateurs privés ;

- la définition de modèles de financement solidaires (par exemple, accès gratuit ou subventionné).

En tant qu'élément de la recherche de l'efficacité, des indicateurs (parfois mis à la disposition du public) sont développés pour évaluer la performance des services de base et des municipalités. Les comparaisons entre les prix peuvent être une incitation pour améliorer l'efficacité et l'efficé. Toutefois, les comparaisons doivent être rigoureuses. Dans ce cas, les systèmes nationaux et locaux de suivi et d'évaluation pourraient être plus appropriés.

Les prix payés par les usagers dépendent :

- du coût de production et de distribution de ces services ;

- des modes de financement de chaque service, qui pourraient inclure des fonds publics ;
- du niveau de taxation dans chaque État, région et municipalité ;
- de la prise en compte de coûts d'investissement ;
- des taux de change entre les monnaies ;
- des conditions économiques et sociales.

Le prix payé par l'utilisateur dépend également des caractéristiques spéciales de chaque territoire. Ainsi, les prix de l'eau varient selon l'efficacité des opérateurs ou le mode de gestion, mais dépend encore plus des coûts de production, qui varie considérablement selon que l'eau est abondante ou rare et selon la qualité de la ressource, qui implique des traitements divers pour atteindre les standards européens.

Les comparaisons des prix de l'eau n'ont de sens que dans le temps et dans des

conditions technologiques, économiques et sociales comparables, mais pas dans l'espace entre pays et zones géographiques ni entre secteurs.

Mettre en place de nouveaux services – Assurer le financement solidaire

L'objectif des services publics est de répondre aux besoins évolutifs des citoyens. Ils doivent donc être capables de s'adapter aux besoins et enjeux émergents.

Au cours des quinze dernières années, le droit européen a défini un service universel dans le domaine des télécommunications. Néanmoins, il est clair qu'aujourd'hui l'accès à l'Internet à haut débit devrait également être intégré dans ce cadre pour garantir à tous les citoyens européens le droit d'accès à ces services. Les expériences en Finlande (voy. encadré 7.14) et au Royaume-Uni montrent l'urgence de définir de nouveaux services d'intérêt économique général.

Encadré 7.14 – L'accès à l'Internet à haut débit comme service universel.

Finlande

La Finlande est devenue le premier pays dans le monde qui a fait de l'accès au haut débit un droit pour tous les citoyens, reconnu par la loi. Actuellement, cela représente le droit à un mégabit par seconde (1 Mbit/sec) de connexion, mais la norme de 100 Mbit/sec deviendra un droit avant la fin de 2015.

Selon la loi, les opérateurs de télécommunication sont reconnus en tant que des fournisseurs de service universel. Ils doivent assurer pour chaque résidence permanente et activité économique un accès à « un prix raisonnable et à une connexion de haute qualité avec un taux en aval d'au moins 1 Mbit/s ». La nouvelle obligation de service ne s'applique pas aux résidences d'été. Au début de l'année 2013, l'Autorité de régulation des communications (FICORA) a désigné 26 opérateurs de télécommunication en tant qu'opérateurs de service universel en Finlande. FICORA a mis en place un site Web (www.viestintävirasto.fi) pour permettre aux consommateurs finlandais de vérifier quelle est la zone géographique impartie à un opérateur de service universel pour y souscrire ; ce service peut être mis en place par une technologie fixe ou sans fil. FICORA suit le respect de cette nouvelle obligation.

Projet haut débit 2015. Selon le gouvernement finlandais, l'accès au haut débit à 1 Mbit/sec pour tous les Finlandais est une étape intermédiaire. Le gouvernement va faire de la connexion à haut débit à hauteur de 100 Mbit/sec un droit légal avant la fin de 2015. Il a lancé un projet de haut débit pour connecter, d'ici à cette date, par une fibre optique ou par des réseaux de câbles rapides, tous les Finlandais, y compris ceux qui vivent dans des zones isolées et peu denses. Les opérateurs de télécommunication doivent construire, aux conditions de marché, des connexions rapides dans les zones densément peuplées. Mais de l'assistance sera nécessaire pour accroître la couverture de la population de 95 % à 99 % dans les zones rurales. Les opérateurs de télécommunication vont couvrir au moins 34 % des coûts, le reste étant financé par l'État (66 millions d'euros dans la période 2009-2015), les municipalités et le Programme de développement rural de l'Union européenne (24,6 millions d'euros). Un soutien sera octroyé aux projets qui ne sont pas viables du point de vue commercial.

En **Espagne**, une connexion Internet à 1 Mbit/s fait partie des obligations de service universel depuis 1^{er} janvier 2012.

Source : GOLD III, Europe, fiches-pays sur l'Espagne et la Finlande.

On peut concevoir les services bancaires ou les services pour les enfants et pour les personnes âgées comme services universels de base. Les services facultatifs ayant des fonctions préventives (tels que les services préventifs de santé) pourraient aussi être vus comme des investissements utiles pour le futur et être exclus des réductions opérées durant la crise (voy. encadré 7.15).

Encadré 7.15 – Financement communautaire et participation citoyenne.

Les organisations communautaires financent des initiatives et projets locaux par des donations et du travail volontaire. Elles sont devenues assez populaires en Allemagne et leur capital a augmenté en continu ces dernières années (d'environ 30 millions € en 2004 à 180 millions € en 2010, avec environ 35 fondations communautaires ayant plus d'un million d'euros de capital). Elles soutiennent une large gamme de projets, en particulier dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation, des projets sociaux et intergénérationnels (réalisant jusqu'aux deux tiers des dépenses en 2010), ainsi que dans l'énergie et la gestion de l'eau.

En Bavière, la municipalité de Wildpoldsried finance une partie importante de ses engagements dans la production d'énergie renouvelable (visant l'autofourniture d'ici à 2020 par le biogaz, la biomasse, le photovoltaïque, l'énergie solaire, hydraulique, éolienne, les maisons passives et l'énergie géothermale), l'utilisation du bois dans les constructions, la protection des ressources en eau et le traitement biologique des eaux usées par participation citoyenne. Par exemple, les habitants ont investi dans une des cinq « stations de production éolienne citoyenne ».

La ville de Quickborn (20 000 hab.) est un exemple de financement via des emprunts citoyens aux municipalités. Après un déficit budgétaire sévère en 2009, ce modèle constitutif de fonds a permis à la ville de collecter 4 millions d'euros grâce à ses habitants (emprunt minimal : 5 000 euros), qui a bénéficié d'un taux de d'intérêt à 3 % et de travaux publics locaux (construction et rénovation de l'école et extension du poste d'incendie).

Source : <http://www.die-deutschen-buergerstiftungen.de/de/news-wissen/buergerstiftungswissen/zahlen-und-fakten.html> ; <http://alpstar-project.eu/cna-form/the-municipality-of-wildpoldsried-innovative-and-trend-setting/> ; <http://www.buergerkredit.de/tag/kommunalfinanzierung> (diffusé le 12 juillet 2013).

7.6 Conclusion et recommandations : une gouvernance renouvelée des services publics de base

Conclusion

La définition, l'organisation, le financement, la régulation et la gouvernance des services publics de base en Europe sont basés sur une relation entre trois tendances structurantes :

- un processus progressif d'eupéanisation basé sur des compétences partagées entre l'UE et ses États membres ;
- l'importance des histoires, institutions et traditions nationales, qui continuent à marquer la réalité et la diversité économique, sociale, culturelle et politique ;
- les logiques spécifiques de chaque secteur.

La situation des services de base en Europe n'est pas uniforme ; ces services sont définis de manière indissociable par leur diversité et leur unité, leurs singularités

et leurs convergences, ainsi que par les évolutions des interactions entre ces trois tendances structurantes. Ces caractéristiques ont conduit au développement, dans les débats européens, de la question de la « gouvernance multiniveau ». Les réalités des services publics locaux en Europe ne peuvent plus être analysées seulement dans des cadres locaux ou nationaux traditionnels.

La nature particulière des services publics locaux en Europe nous amène à tirer plusieurs conclusions quant aux réalités et perspectives de leur gouvernance. Nous définissons la gouvernance des services locaux de base comme étant ni linéaire ni hiérarchique, mais plutôt circulaire et fondée sur le partenariat.

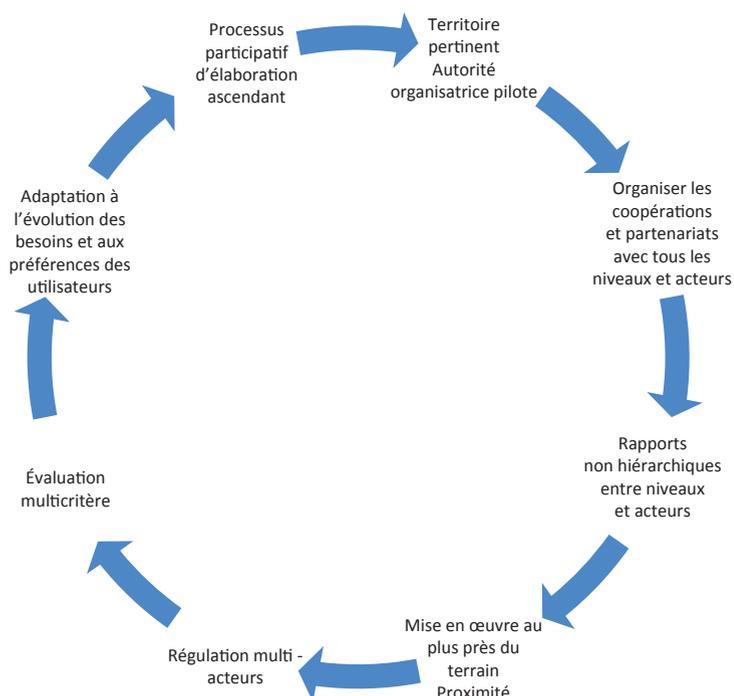
Elle suppose de conjuguer :

- l'organisation de l'expression des besoins de manière systématique et régulière ainsi que l'utilisation de ces besoins pour définir les objectifs et missions du service par un processus participatif du bas vers le haut (*bottom up*) ;

- la définition de territoires pertinents et d'autorités organisatrices responsables pour « piloter » le processus de gouvernance du service sur la base d'une approche au cas par cas ;
- l'organisation de la coopération et du partenariat entre l'autorité organisatrice et tous les niveaux et acteurs ;
- la mise en œuvre de relations de coopération non hiérarchiques entre tous les niveaux et acteurs ;
- le fait d'assurer le fonctionnement du service aussi près que possible des usagers selon le principe de proximité ;
- l'organisation de la régulation et du contrôle sur la base de la participation de toutes les parties prenantes ;
- le développement du processus d'évaluation multicritères et multi-acteurs ;
- l'adaptation à l'évolution des besoins et préférences des utilisateurs.

Ce processus doit être circulaire et continu.

GRAPHIQUE 7.7
La gouvernance partenariale des services publics locaux de base en Europe



Recommandations

C'est pourquoi la gouvernance des services publics locaux en Europe devrait :

Combiner unité et diversité

Les approches « sur mesure », adaptées aux spécificités et enjeux de chaque secteur, sont de loin préférables aux tentatives de définir et d'imposer un modèle unique d'organisation et de management à l'ensemble des services publics de base à travers l'Europe.

Pour chaque service public local, la gouvernance implique la prise en compte des spécificités de chaque territoire et l'organisation de l'expression de l'évolution des besoins des citoyens et des utilisateurs (particuliers, professionnels ou communautés). C'est seulement au cas par cas que peuvent être définis le territoire pertinent et l'autorité organisatrice appropriée. Cependant, cette compétence ne peut pas être exclusive. Dans tous les secteurs, sur chaque territoire, les niveaux institutionnels doivent coopérer pour développer des relations horizontales avec les autres entités ainsi que des synergies et une approche holistique.

Cela implique le rejet des approches « de haut en bas » ainsi que des relations hiérarchiques entre les niveaux de gouvernement. L'objectif devrait être de combiner unité et diversité, de développer la coopération et les partenariats et de définir des approches communes tout en permettant la flexibilité et la diversité de leur mise en œuvre. Les autorités nationales, régionales et locales devraient bénéficier d'un « large pouvoir discrétionnaire » pour définir, organiser et financer les services publics de base.

Clarifier la répartition des compétences et des responsabilités

Dans la plupart des pays européens et des secteurs, les compétences et responsabilités sont en évolution. Des transformations et innovations se développent ; la crise économique, sociale et environnementale amène des difficultés de financement conduisant les gouvernements à rechercher

des solutions pour rendre les services plus rationnels et efficaces.

Néanmoins, il est nécessaire de préciser les compétences et les responsabilités de chaque niveau en tenant compte des spécificités sectorielles, de l'histoire, des traditions et des institutions nationales. Les transformations actuelles et les innovations en matière de gouvernance des services publics devraient permettre le développement d'une cartographie des compétences, qui ne peut être fixée, mais évolutive – en fonction de l'évolution des technologies et des préférences des utilisateurs.

Établir des normes communes simples et opérationnelles, mais sans standardisation

L'existence de règles communes qui reflètent les principes et les valeurs des pays européens est nécessaire. Toutefois, ces règles doivent être soumises au principe de subsidiarité selon lequel les décisions ne doivent être prises au niveau européen que si cela s'avère plus efficace que les décisions prises aux niveaux inférieurs d'autorités publiques. L'Europe ne peut pas être considérée uniforme compte tenu de la grande variété des contextes, besoins et enjeux dans cette partie du monde.

Promouvoir la diversité

Pour tous les services, compte tenu du « large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales » (Protocole 26 du traité de Lisbonne), les associations de gouvernements locaux en Europe demandent aux institutions européennes de respecter la diversité sectorielle et locale et d'encourager l'innovation, l'expérimentation et l'échange de bonnes pratiques et la définition d'indicateurs comparatifs (*benchmarking*).

Articuler l'économique, le social, le territorial et l'environnemental

Les services publics de base jouent un rôle fondamental en tant que garants des droits fondamentaux de chaque personne ainsi que dans la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale. Ils

devraient prendre pleinement en compte les nouveaux enjeux de changement climatique et de développement durable. En Europe, les villes sont les principales sources d'émissions de dioxyde de carbone. Les transports publics, l'énergie et autres services publics ont un rôle essentiel à jouer dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et leur contribution est importante pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement équilibré.

Développer les évaluations

L'évaluation est l'un des outils qui peuvent augmenter l'efficacité des services publics de base, ce qui permettrait de mieux répondre aux besoins des citoyens. Elle peut se concentrer sur la réalisation des objectifs attendus du service ou sur les performances de ceux-ci. Cela n'implique pas la création de nouvelles contraintes hiérarchiques pour les autorités publiques locales ni des comparaisons entre les pays, les opérateurs ou les autorités publiques. L'évaluation devrait permettre, au contraire, de promouvoir l'échange d'expériences novatrices et de conduire à une libre circulation de l'information sur les formes d'innovation, les succès et les échecs. Elle doit être un outil pour l'adaptation, l'évolution et la modernisation des services publics locaux.

Mettre en œuvre toutes les dispositions des traités de l'UE et en particulier le Protocole 26

Le traité de Lisbonne renforce les compétences et les responsabilités des autorités publiques locales en tant qu'éléments

fondamentaux du modèle social européen. Les nouvelles dispositions des traités de l'UE doivent être mises en œuvre, en particulier celles concernant les services d'intérêt général, et tout particulièrement le Protocole 26. Ce protocole stipule que les services d'intérêt général non économiques ne sont pas soumis au droit européen de la concurrence ou du marché intérieur. En ce qui concerne les services d'intérêt économique général, le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales, le respect de la diversité résultant des différentes situations géographiques, sociales ou culturelles présentes en Europe, ainsi que les six valeurs – un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs – doivent être pris en considération.

Une gouvernance européenne facilitatrice

Dans le domaine des services publics de base, la gouvernance européenne devrait être facilitatrice et ne pas imposer l'uniformité. L'objectif devrait être de favoriser la coconstruction de chaque service en combinant les parties prenantes et les niveaux, unité et diversité.

8

Moyen-Orient et Asie occidentale

MONA SERAGELDIN

*Institute for International Urban Development
Cambridge (MA, États-Unis)*

En collaboration avec :

Sheelah Gobar, Warren Hagist, Carolina Morgan, Ozdemir Somner et François Vigier



8.1 Introduction : les pressions de l'urbanisation⁽¹⁾

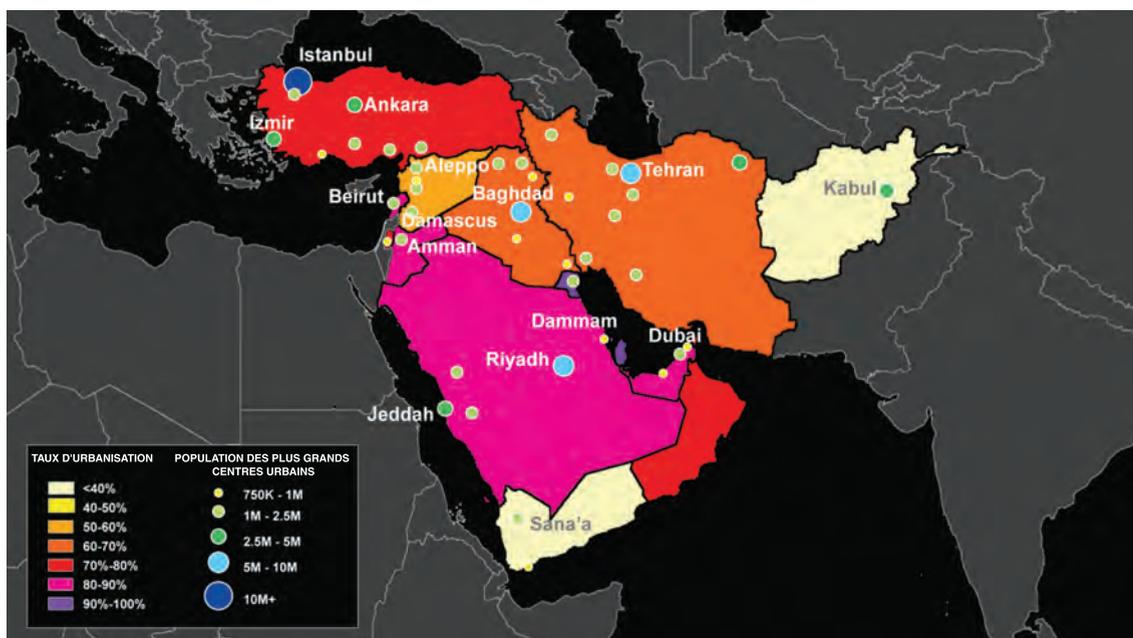
L'héritage de la centralisation

Les pays de la région Moyen-Orient et d'Asie orientale (*Middle East and West Asia - MEWA*) partagent des traditions historiques et culturelles communes, fortement influencées par la colonisation des XIX^e et XX^e siècles (graphique 8.1). L'héritage d'une administration centralisée et à plusieurs niveaux est resté solidement ancré dans

la région, influençant la gestion des villes et des systèmes de gouvernance jusqu'à aujourd'hui. La géographie et l'économie ont coupé la région en trois sous-régions différentes : Méditerranée orientale, partie du Proche-Orient ; le Moyen-Orient, s'étendant vers l'Asie orientale, et la région du Conseil de coopération du Golfe (CCG) [Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis ou ÉAU, Katar, Oman, Qatar]. Le graphique 8.1 montre que la plupart des pays de la région MEWA ont plus de la moitié de leur population dans les zones urbaines.

GRAPHIQUE 8.1.

Sous-régions MEWA : taux d'urbanisation et taille des plus grands centres urbains



Source : NATIONS UNIES (2012).

Les gouvernements ont, en général, réussi à contenir la croissance démographique et celle de l'urbanisation, et la hausse du chômage a généralement coïncidé avec la libéralisation de l'économie et des coupes dans les dépenses publiques. La découverte du pétrole au XX^e siècle a donné à l'Irak et à l'Iran une richesse substantielle et a permis le développement d'une base industrielle tandis que

les transferts monétaires des travailleurs expatriés en Europe de l'Ouest ont donné à la Turquie une circulation régulière de devises étrangères qui ont financé son urbanisation rapide.

À l'inverse, l'Afghanistan, la Jordanie, le Liban, la Palestine, la Syrie et le Yémen ont des ressources économiques plus limitées.

(1) Dans cette section, l'information (incluant les moyennes des régions) se réfère au chapitre sur les pays suivants : Turquie, Syrie, Liban, Palestine, Jordanie, Iraq, Iran, Arabie Saoudite et Yémen, ainsi que sur les pays non étudiés (Afghanistan, Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar et les Émirats arabes unis : Abu Dhabi, Dubai, Chardja, Fudjajra, Adjman, Umm al-Qaywayn et Ras al-Khayma), dépendant de la disponibilité des données.

Les pays de la région du CCG sont parmi les plus urbanisés du monde avec plus de 80 % de la population vivant dans de grandes et petites villes. La richesse issue du pétrole leur a permis de s'engager dans des programmes de développement ambitieux, des mégaprojets urbains et de créer de nouvelles villes rivalisant avec les modèles occidentaux. L'ampleur des investissements et l'échelle gigantesque des travaux ont attiré une force de travail en provenance d'Asie et d'Afrique. Le CCG est devenu la principale destination des travailleurs internationaux recherchant des emplois et des revenus plus importants. Aujourd'hui, les travailleurs expatriés, principalement d'Asie, comptent pour près de 40 % de la population du CCG. Le Yémen constitue une exception à l'urbanisation de ses voisins ; géopolitiquement, dans la péninsule d'Arabie, sa base agricole traditionnelle et l'héritage d'une civilisation ancienne sont plus proches de celles des pays du Moyen-Orient traditionnels.

Alors que les événements du « Printemps arabe » de 2011 en Tunisie et en Égypte ont attiré l'attention internationale, les autres pays de la région *MEWA* ont également connu des guerres, la violence et des soubresauts civils. À l'heure actuelle, la reconstruction de l'Iraq après trois décennies de guerres dévastatrices est ralentie par la violence et les troubles civils ainsi que par le fossé grandissant entre les villes de grande et de petite taille et les régions rurales. L'Afghanistan est toujours une zone de guerre. Les troubles actuels en Syrie menacent de déstabiliser le Liban. La reconstruction du Yémen après le conflit civil est entravée par la persistance de conflits ethniques et religieux ainsi que par la forte structure tribale de la société. L'Iran lutte contre la récession économique et une forte inflation dues aux sanctions internationales.

La région MEWA aujourd'hui : jeune, géographiquement mobile et urbaine

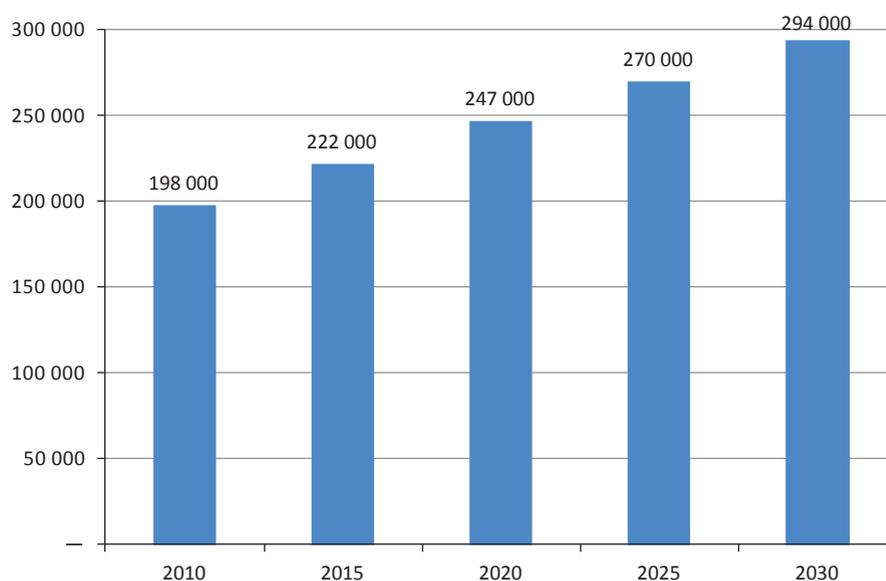
L'impact de la démographie et de la migration rurale/urbaine sur l'urbanisation, et le grand nombre de travailleurs sur le marché du travail chaque année (facteurs déterminants dans les récents bouleversements et les appels au changement de certains pays de la région), n'ont pas manqué de provoquer de sévères pressions sur les gouvernements de la région *MEWA* ayant comme conséquences de promouvoir un développement économique urbain et d'améliorer l'inclusion sociale. Pendant que les gouvernements anciens et nouveaux cherchent de nouvelles solutions politiques pour répondre à ces pressions, ces facteurs continueront d'avoir des effets dans la région sur le long terme.

Le taux de croissance annuel de la population urbaine de la région *MEWA* est de 2,6 % en 2010, donc supérieur au taux mondial qui s'établit à 1,97 % cette même année⁽²⁾ (voy. graphique 8.2). La moyenne annuelle nationale qui est prévue entre 2011 et 2015 varie de 0,86 % (Liban) à 4,78 % (Yémen).

Plus de 50 % de la population a moins de 25 ans, et les 15-25 ans comptent pour 20 % de la force de travail. Dans la région, les migrations sont globalement vues comme le meilleur moyen d'améliorer l'emploi et le progrès social. Les pressions économiques et les instabilités chroniques dans les pays non producteurs de pétrole ont engendré de nombreuses émigrations de minorités, altérant la composition ethnique et religieuse de la population dans les pays affectés par les troubles. Les types de migrations sont complexes et liés à la classe culturelle et socio-économique : les migrants des classes moyenne et haute de Syrie et du Liban ont tendance à rechercher un travail en Europe et dans le Canada francophone, tandis que les membres des groupes à moindre revenu cherchent un emploi dans les pays du CCG.

(2) NATIONS UNIES (2012).

GRAPHIQUE 8.2
Projections de la population urbaine de la région MEWA de 2010 à 2030



Source : NATIONS UNIES (2012).

La dynamique du marché immobilier et l'augmentation du prix des terres ont conduit à un étalement urbain autour des grandes villes : des projets publics et privés de grande échelle s'étalent en périphérie des agglomérations urbaines, créant ainsi une mosaïque d'ensembles résidentiels fermés et de terrains vacants du fait de la spéculation (mais qui sont potentiellement utilisables), ainsi qu'une urbanisation informelle. Ces facteurs ont conduit à l'émergence de régions métropolitaines urbaines non structurées et ancrées dans de larges centres urbains en Syrie (Damas et Alep), au Liban (Beyrouth

et Tripoli), en Jordanie (Amman), en Arabie saoudite (Djedda et Dammam), en Turquie (Istanbul), en Iran (Téhéran), en Iraq (Bagdad), entre autres.

Malgré les progrès réalisés en ce qui concerne l'accès au logement, la proportion de la population vivant dans les bidonvilles est toujours élevée, de 52,8 % en Irak, du fait notamment de la destruction des infrastructures de base et des bâtiments durant la guerre de 2003, et cette proportion va certainement s'accroître en Syrie après le conflit. En Turquie, cette part a été réduite à 13 % (voy. tableau 8.1).

TABLEAU 8.1
Nombre d'habitants dans les taudis et leur proportion dans la population urbaine

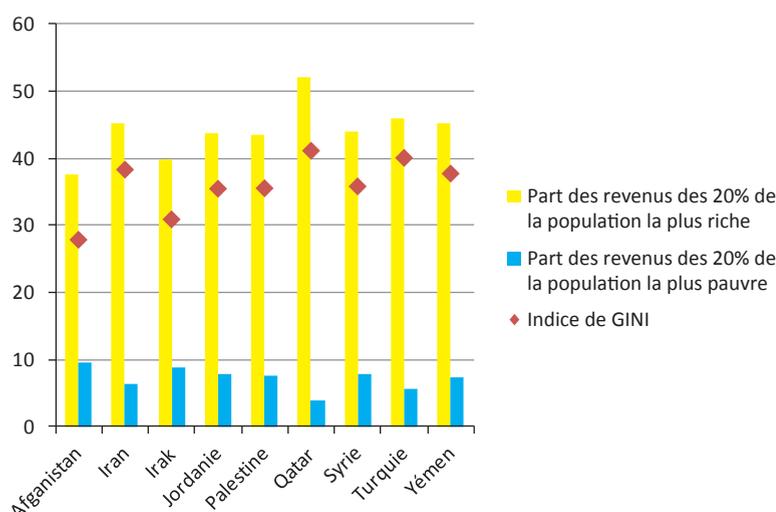
Pays	2005		2007		2009	
	Population vivant dans les taudis par rapport au total d'urbains	Population vivant dans les taudis par rapport au total d'urbains	Population vivant dans les taudis par rapport au total d'urbains	Population vivant dans les taudis par rapport au total d'urbains	Population vivant dans les taudis par rapport au total d'urbains	Population vivant dans les taudis par rapport au total d'urbains
Iraq	52,8 %	9 974 451	52,8 %	10 360 858	52,8 %	10 759 222
Jordanie	15,8 %	688 647	17,7 %	823 956	19,6 %	971 362
Liban	53,1 %	1 876 925	NC	NC	NC	NC
Arabie saoudite	18 %	3 441 673	NC	NC	NC	NC
Syrie	10,5 %	1 079 830	22,5 %	2 516 211	NC	NC
Turquie	15,5 %	7 422 300	14,1 %	7 021 518	13 %	6 727 613
Yémen	67,2 %	4 088 020	76,8 %	5 140 423	NC	NC

Source : indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le développement de NU-DAES, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (NC : non communiqué.)

Les indicateurs montrent un accroissement des inégalités de revenus dans la région depuis les années 1980 (graphique 8.3). Actuellement, 20 % de la population perçoivent entre 35 % et 50 % du revenu national dans chaque pays où les données sont actualisées, tandis que 20 % perçoivent moins de 10 %.

À la différence du reste du monde, cette disparité est ressentie par la population de manière quotidienne. Non seulement elle détruit les attentes des jeunes, mais elle aggrave également la perception de la corruption, de l'injustice, de l'exclusion sociale, qui sont les trois facteurs déterminants des soubresauts civils.

GRAPHIQUE 8.3
Inégalités des revenus dans la région MEWA



Source : données de la BANQUE MONDIALE (2002-2011), <http://data.worldbank.org/indicator>.

Les migrations observées dans la région ont essentiellement des causes économiques ou d'instabilité politique. Depuis les années 1950, de nombreux conflits ont eu lieu : quatre guerres arabo-israéliennes,

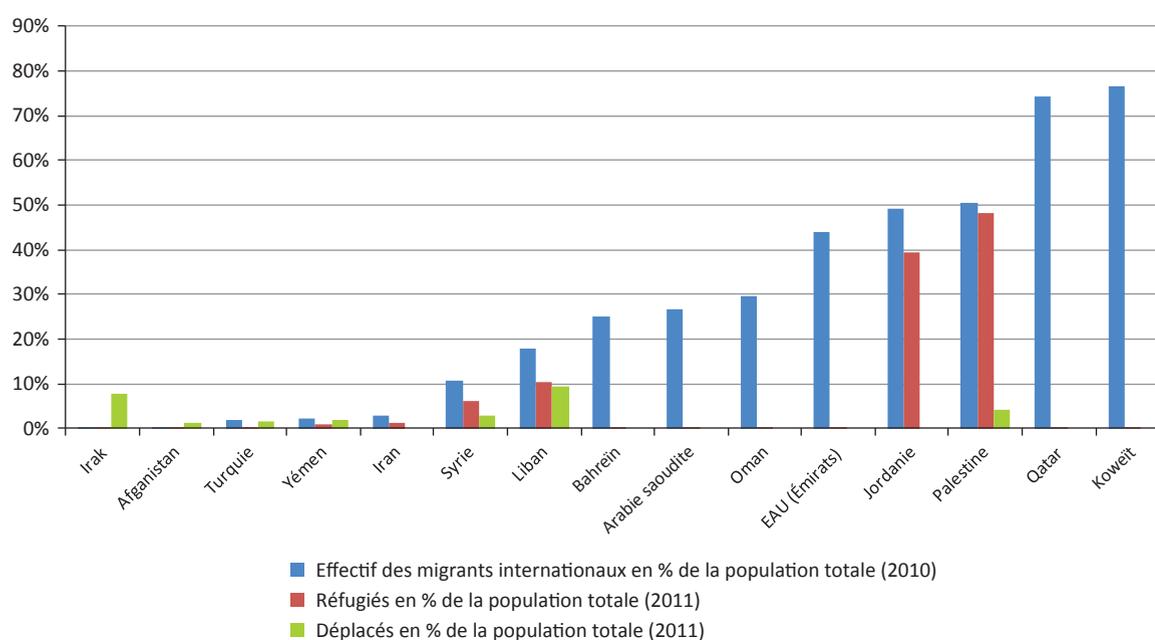
dix années de guerre entre l'Iran et l'Iraq, deux guerres du Golfe (1990 et 2003), des guerres civiles au Liban et en Syrie et des conflits en cours dans la bande de Gaza et en Cisjordanie. Ces conflits ont conduit à

un nombre très important de réfugiés et de déplacés internes (*IDPs*). En 2011, les réfugiés dans la région *MEWA* comptaient pour plus de 7 millions sur les 27 millions de migrants internationaux dans la région. Ces nombres représentent respectivement 2,2 % et 8,6 % de la population de la région (graphique 8.4).

Par ailleurs, les guerres et conflits absorbant les énergies et les ressources, le secteur urbain souffre d'un sous-financement important, et les retards en infrastructures,

notamment publiques, sont devenus des sources d'inquiétude majeure dans la plupart des pays, à l'exception de la Turquie. Les soubresauts civils qui ont débuté en 2011 vont entraver la croissance économique locale car les investissements sont retardés par l'instabilité politique. En outre, la récession économique européenne a été ressentie par les économies du Moyen-Orient à travers une réduction de la demande en exportations et un ralentissement des possibilités de migration vers l'Union européenne.

GRAPHIQUE 8.4
Migrants et réfugiés en pourcentage de la population



Source : données de la BANQUE MONDIALE, <http://data.worldbank.org/indicator>.

8.2 Cadre institutionnel

Décentralisation et organisation administrative⁽³⁾

Depuis les années 1970, la gouvernance dans la région *MEWA* a évolué lentement avec des réformes allant de la déconcentration à la décentralisation en fonction des pays et des institutions concernés. Le manque de coordination entre les

différentes réformes a provoqué des déséquilibres au niveau des compétences, des responsabilités et des ressources des différents niveaux de gouvernement. Le niveau de décentralisation des pays de la région *MEWA* est encore difficile à qualifier à l'heure actuelle. La plupart des gouvernements sont à la recherche de changements modestes afin d'apaiser l'impatience de la population jeune. Une minorité souhaite conserver un degré plus important

(3) Pour plus de détails sur les tendances de la décentralisation dans la région, consultez les rapports GOLD I (CGLU, 2008) et GOLD II (CGLU, 2010).

de contrôle au niveau central tout en introduisant des changements mineurs dans les cadres légaux.

Une caractéristique commune de la gouvernance dans la région *MEWA* est de compter trois niveaux de gouvernement (gouvernorat, district et municipalité), qui délivrent des services dans les zones urbaines, et deux niveaux (gouvernorat et village), dans les zones rurales. La section suivante traite du statut des différents niveaux de gouvernement, des ministères du gouvernement central aux conseils municipaux⁽⁴⁾.

La Turquie est divisée en 81 provinces avec des conseils provinciaux élus et présidés par des gouverneurs nommés. Il y a trois niveaux d'autorités locales, basés sur la taille de la population, avec des conseils élus et des directeurs de conseil :

- *les municipalités métropolitaines*, au nombre de 30, sont divisées entre « premier grade » et « municipalités de district » ;
- *les municipalités* pour les centres de population urbaine ;
- *les villages*, les unités de gouvernement les plus réduites, opérant en zone rurale et accueillant souvent les services des administrations provinciales.

Au sein des municipalités métropolitaines, les municipalités fournissent l'eau potable, les systèmes d'évacuation des eaux usées, la captation des eaux pluviales, la gestion des déchets et le transport public.

La Jordanie est divisée en 12 gouvernorats, dont les gouverneurs sont nommés par le ministre de l'Intérieur⁽⁵⁾. Chaque gouvernorat est divisé en districts et sous-districts. Les conseils municipaux et leurs présidents sont élus, à l'exception du Grand Amman dont le maire et la moitié du conseil municipal est nommé par le Cabinet⁽⁶⁾. Les municipalités sont indépendantes financièrement mais travaillent en étroite

coopération avec le ministère des Affaires municipales pour conduire les activités de planification, de maintenance de la voirie, de collecte des déchets, de délivrance des permis de construire ainsi que pour fixer les taxes et tarifs locaux⁽⁷⁾. Les femmes détiennent 20 % des sièges aux conseils municipaux⁽⁸⁾ (en comparaison, elles ont 15 sur les 108 sièges au Parlement).

Le Liban est divisé en 6 gouvernorats qui sont eux-mêmes divisés en 26 districts, à l'exception de Beyrouth. Ils sont supervisés par le ministère de l'Intérieur et des Municipalités et leurs gouverneurs sont nommés par le conseil des ministres. Les municipalités ont des conseils municipaux élus qui élisent les présidents et vice-présidents. À Beyrouth, le conseil municipal est présidé par le gouverneur. Les municipalités libanaises ont force de loi sur les travaux à « caractère public », incluant les transports, la construction des routes et le drainage, l'adduction d'eau, le traitement des eaux usées et les projets énergétiques. Les municipalités ont le droit de former des unions municipales pour « consolider leurs capacités » ; elles sont gérées par une autorité exécutive qui inclut alors les présidents des conseils municipaux constitués⁽⁹⁾.

De la situation et de l'histoire particulières de **la Palestine** résulte une organisation géographique et administrative spécifique. Gaza est gouvernée par une sous-entité unique de l'Autorité palestinienne, et la Cisjordanie est divisée en trois espaces : dans l'Espace A, l'Autorité nationale palestinienne est en charge de la sécurité et des affaires civiles ; dans l'Espace B, l'Autorité nationale palestinienne contrôle les affaires civiles tandis qu'Israël contrôle la sécurité ; dans l'Espace C, Israël contrôle à la fois les affaires civiles et sécuritaires. Cette configuration spatiale a conduit à une plus grande autonomie de l'autorité municipale comparée à la moyenne dans la région. Les 14 gouvernorats régionaux sont dirigés par les gouverneurs nommés par le ministère de

(4) Pour plus de détails, voy. annexe 8.

(5) ACE INTERNATIONAL CONSULTANTS (2011), p. 33.

(6) *Ibid.*, p. 33.

(7) *Ibid.*, p. 69.

(8) *Ibid.*, p. 71.

(9) Décret-loi n° 118 amendé (*Municipal Act*) [1977].

l'Intérieur. Ils sont responsables des services de police et des services publics, incluant la santé, l'éducation et le transport. Au niveau local, se trouvent les conseils municipaux et les conseils de village. La loi de 1997 sur le gouvernement local stipule que ces conseils élus préparent les plans de villages, délivrent les permis de construire et s'occupent de l'eau et de l'énergie⁽¹⁰⁾. La loi électorale de 2005 prévoit un quota de 20 % de femmes.

L'Arabie saoudite est divisée en 13 régions, dirigées par un « émir » nommé par le roi. Elles sont gérées par des conseils régionaux qui incluent les chefs locaux, des ministres sectoriels et d'autres agences gouvernementales, ainsi que 10 citoyens nommés et des dirigeants locaux civiques. En dessous des régions, se trouvent les gouvernorats, les districts puis les municipalités ; 6 directorats existent également, en charge de l'adduction d'eau et de l'assainissement. Les maires sont nommés par le roi, et la moitié des conseils municipaux est nommée par le gouvernement central tandis que l'autre moitié est élue. L'autonomie des municipalités est réduite à autoriser les permis de construire et de commerce, à assurer la sécurité alimentaire et la santé publique, à entretenir les parcs et les espaces publics, à gérer le traitement des déchets solides et l'éclairage public⁽¹¹⁾. Leur capacité à contrôler le développement des terres est limitée. Les deux villes saintes, La Mecque et Médine, ont une autorité municipale spéciale, comme Riyad, la capitale.

La Syrie est composée de 14 provinces, dirigées par des gouverneurs nommés par le ministère de l'Intérieur. Au sein des provinces, on observe des districts, des cantons, des villes et des villages. Toutes ces unités de gouvernement local ont publiquement élu des conseils qui choisissent leurs propres exécutifs en accord avec la loi nationale sur l'administration locale. Tandis que la Syrie demeure fortement centralisée, les politiques engagées avant le début du conflit visaient à renforcer la

gouvernance locale. Les autorités locales sont responsables de la planification urbaine, des travaux de construction de base, du développement économique, de la collecte des déchets solides et de l'assainissement. Les femmes détiennent des sièges dans les conseils locaux, incluant le mandat du maire. Depuis 2011, elles ont 31 des 250 sièges (12 %) dans la Chambre basse du Parlement⁽¹²⁾.

L'Iran est divisé en 30 provinces, dont chacune est dirigée par un gouverneur nommé par le gouvernement central. Les provinces sont divisées en districts, villes et villages. Les citoyens élisent les conseils des villes et des villages ; les conseils des villes élisent le maire. Les femmes sont éligibles aux élections locales.

Il y a 20 gouvernorats au **Yémen**, chacun dirigé par un gouverneur. Les gouverneurs sont formellement nommés par le président mais, depuis 2008, les gouverneurs sont élus par le conseil du gouvernorat. Il y a 333 districts dans les gouvernorats avec des conseils locaux élus directement. La ville de Sanaa dispose de sa propre administration. L'article 146 de la loi sur l'autorité locale spécifie que les autorités locales peuvent proposer des plans, des programmes d'investissement et des budgets, et qu'elles supervisent et veillent aux institutions locales⁽¹³⁾. Les femmes sont autorisées à siéger dans les deux Chambres du Parlement.

L'Iraq a un système de gouvernance fédérale complexe qui n'est pas encore totalement mis en place, et des ambiguïtés subsistent dans les textes légaux. Le pays est divisé en 18 gouvernorats dont 3 gouvernorats – Arbil, Sulimaniya et Dahuk – reconnus par l'article 117 de la Constitution comme formant le Gouvernement régional du Kurdistan (GRK), une entité semi-autonome avec sa propre Constitution, son propre Parlement et ses propres ministères. La loi n° 21 de 2008 s'applique à tous les gouvernorats en dehors du GRK et stipule les procédures d'élection des conseils électoraux au niveau du gouvernorat, du district

(10) *Ibid.*, p. 69.

(11) ONU-HABITAT (2012), p. 161.

(12) UNICEF (2011).

(13) HUMAN RIGHTS INFORMATION AND TRAINING CENTER (2008), pp. 18-19.

et du sous-district. Les conseils municipaux sont élus et élisent ensuite leurs propres représentants exécutifs⁽¹⁴⁾. Malgré le fait qu'elle soit conçue pour décentraliser la prestation des services publics, la loi n° 21 doit maintenant être totalement mise en œuvre. Le rôle des municipalités reste ambigu car la gestion des services de base comme l'eau, l'électricité et la santé restent sous le contrôle déconcentré des ministères centraux. 25 % des sièges parlementaires sont réservés aux femmes ; il n'existe aucun quota pour les gouvernorats ni pour les élections au conseil local.

Responsabilités centrales/locales dans les services publics

Les gouvernements centraux de la région MEWA assument l'entière responsabilité

de la planification et de la gestion des ressources en eau de la région avec pour objectif d'équilibrer les besoins concurrents. De par leur échelle et leur coût, la plupart des projets en eau sont aussi gérés par les agences centrales, et les responsabilités des services locaux de l'eau sont en général limitées à la maintenance de l'infrastructure sur place (tableau 8.2). Les accords institutionnels entre gouvernements centraux, municipaux et les services publics varient. L'existence de zones non desservies, ou partiellement desservies par des projets en cours de développement, est la conséquence d'un manque de coordination entre autorités centrales et locales. Les impacts anticipés des effets du changement climatique font qu'il est nécessaire d'accorder une plus grande attention à la rationalisation de l'exploitation de l'eau et à la préservation des ressources hydriques.

TABLEAU 8.2

Responsabilités premières dans la provision des services de l'eau dans les pays sélectionnés

	Iran	Jordanie	Liban	Palestine	Syrie	Turquie	Yémen
Fourniture par le niveau central		X	X	X	X		
Autorité provinciale	X	X				X	X
Fourniture par le gouvernement local	X			X		X	X

Source : INSTITUT POUR LE DÉVELOPPEMENT URBAIN INTERNATIONAL, <http://www.iid.org/>.

Le secteur du traitement des eaux usées est centralisé et, dans la plupart des pays, le même ministère du gouvernement central développe les plans, formule les politiques et supervise le rendement à la fois dans les secteurs de l'adduction d'eau et du traitement des eaux. Dans la région, *a contrario*, la gestion des déchets est décentralisée

avec des responsabilités municipales et provinciales relatives à la collecte et au traitement, le rôle des ministères centraux étant limité à la supervision du financement de ces services et au respect des standards environnementaux et de santé publique, notamment en ce qui concerne le stockage des déchets (tableau 8.3).

TABLEAU 8.3

Responsabilités dans la collecte des déchets (C) et leur élimination (D)

	Jordanie	Liban	Palestine	Syrie	Turquie	Yémen
Gouvernement central						
Autorité publique spéciale	D	C	D C D			
Municipalité	C D*	C	D C D	C	D C D	C D
Entreprise privée	D	C	D C			

*En Jordanie, seule la municipalité du Grand Amman opère sur sa propre zone.

Source : INSTITUT POUR LE DÉVELOPPEMENT URBAIN INTERNATIONAL, <http://www.iid.org/>.

(14) RTI INTERNATIONAL (2011).

Le transport est une responsabilité partagée entre les municipalités et le gouvernement central. Les routes nationales et régionales sont de la responsabilité des gouvernements centraux et provinciaux tandis que la maintenance et le développement des routes locales sont délégués aux municipalités. La régulation du transport public urbain – principalement les bus et minibus du secteur privé – est de la responsabilité de la municipalité ou du gouvernorat. En dépit du fait que les nouveaux systèmes de transport public aient pour objectif de diminuer la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre, la centralisation et la supervision de la politique de transport n'offrent que des options limitées pour la participation municipale dans les décisions relatives à la conception de ces systèmes, avec l'exception possible des villes capitales.

En Jordanie, le ministère de l'Eau et de l'Irrigation supervise les services publics, formule les politiques et prépare les priorités d'investissement⁽¹⁵⁾. L'Autorité de la vallée du Jourdain gère toutes les ressources en eau entre la rivière Yarmouk et la mer Rouge, tandis que l'Autorité de l'eau travaille avec les municipalités pour délivrer de l'eau potable et avec les services de traitement des eaux dans 14 des plus grands centres urbains. Les deux autorités sont supervisées par le ministère de l'Eau et de l'Irrigation. Le ministère de l'Environnement est responsable de la détermination des standards, de la planification et de la gestion des déchetteries⁽¹⁶⁾ tandis que les municipalités (ou les entreprises privées sous contrat) collectent les déchets municipaux. Il y a 21 déchetteries dans le pays, chacune servant à plusieurs municipalités et étant gérée par un conseil des services communs supervisé par les municipalités et le ministère de l'Environnement. La municipalité du Grand Amman gère la plus grande déchetterie de Jordanie. Le ministère du Transport élabore

la politique générale du transport et supervise sa mise en œuvre. La Commission de régulation des transports terrestres est une branche autonome administrativement et financièrement du ministère responsable de la planification et du réseau de transport terrestre, incluant les routes et les services⁽¹⁷⁾.

En Iran, le ministère de l'Énergie coordonne les politiques de l'eau, et le ministère de la Santé et de l'Éducation médicale en fixe les normes qualitatives. Les services d'eau potable et de traitement des eaux sont délivrés par 15 entreprises régionales des eaux et de traitement des eaux. Chaque province traite avec deux de ces entreprises : une responsable pour la provision de l'eau et du traitement des eaux dans les zones urbaines, et l'autre, pour des zones rurales. Le ministère des Transports et du Logement supervise les routes, les chemins de fers, les routes aériennes, les routes maritimes, tandis que les municipalités supervisent les routes, les trottoirs et les passages pour piétons⁽¹⁸⁾. Depuis 2006, les municipalités ont eu la responsabilité de la gestion des passagers et du fret entre villes et périphéries, incluant la supervision des opérateurs privés.

En Iraq, le ministère des Ressources en eau gère le secteur de l'eau, contrôle toute l'infrastructure principale des routes et est responsable de l'amélioration et de la réhabilitation des dommages provoqués par l'intervention des États-Unis en 2003⁽¹⁹⁾. Les bureaux d'opération du ministère des Municipalités et des Travaux publics s'occupent des services d'eau et de traitement des eaux usées pour les 252 municipalités dans tous les gouvernorats, à l'exception du Gouvernement régional du Kurdistan. Le Gouvernement régional du Kurdistan gère les trois gouvernorats restants⁽²⁰⁾. La gestion des déchets est aussi supervisée par ce ministère⁽²¹⁾. Les municipalités

(15) INTERNATIONAL RESOURCES GROUP (2010), pp. 8-9.

(16) MOMANI (2010), pp. 338-343.

(17) LAND TRANSPORT REGULATORY COMMISSION : http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+_+Entities/Public+Transport+Regulatory+Commission/General+Information/

(18) Loi des municipalités (1955).

(19) Ministère des Municipalités et des Travaux publics, <http://www.mmpw.gov.iq/PageViewer.aspx?id=56>.

(20) Ministère de la Planification du Gouvernement régional du Kurdistan (2012).

(21) Loi sur l'administration municipale n° 165 amendée (1964).

fournissent le service sur leur territoire et le ministère est responsable des zones et villages en dehors du cadre municipal. L'absence de cadre réglementaire a entraîné de grandes différences d'efficacité entre les municipalités. La destruction des infrastructures au cours des guerres a également conduit à l'émergence d'un ramassage et d'un stockage informels, sans véritables précautions environnementales. En 2007, le Plan national pour la gestion des déchets a été développé pour décentraliser les pouvoirs fiscaux et administratifs, mais le degré avec lequel il a été mis en œuvre reste incertain. Les autoroutes, les routes et les ponts hors des municipalités sont de la responsabilité du ministère de la Construction et du Logement, tandis que la planification et la gestion des réseaux de transport sont de la responsabilité du ministère du Transport. Il y a 13 entreprises détenues par l'État qui gèrent le transport intérieur et international⁽²²⁾.

En Turquie, le ministère de l'Environnement et de la Planification urbaine fixe la politique des ressources en eau ; la Direction générale des travaux hydrauliques développe les ressources en eau et en planifie les projets avec les ministères concernés, comme le ministère de l'Eau et de la Foresterie. Le ministère de la Santé fixe les normes de l'eau potable. En vertu de la loi n° 5393, les municipalités turques sont responsables de la fourniture en « eau potable des zones municipales », et la même responsabilité est transférée au niveau métropolitain quand la croissance urbaine dans les municipalités voisines crée un tissu urbain contigu, faisant du renforcement des responsabilités le moyen le plus efficace pour la prestation de service. Tandis que les centres de traitement des eaux usées sont cofinancés par le gouvernement central, les municipalités sont responsables de leur gestion et de leur maintenance. Dans les zones rurales, les administrations provinciales sont responsables de l'assainissement.

Les principes et critères de gestion des déchets en Turquie tendent à s'aligner sur les standards de l'Union européenne et ont été adoptés dans le Plan national de traitement des déchets pour 2009-2013⁽²³⁾. L'élaboration de la politique est de la responsabilité du ministère de l'Environnement et de la Planification urbaine qui supervise également les activités municipales conjointement avec le ministère des Affaires intérieures. Au regard des lois municipales de 2004 et de 2005, les municipalités sont chargées de la collecte et de l'élimination des déchets⁽²⁴⁾, incluant les stations de transfert et les déchetteries. Les municipalités sont habilitées à externaliser ces responsabilités au secteur privé.

L'Acte municipal assigne la responsabilité des municipalités pour le transport public dans des zones bien délimitées, incluant la contractualisation avec les entreprises privées. Les municipalités métropolitaines ont des pouvoirs élargis, incluant la construction et la maintenance des routes principales et l'exploitation des transports publics dans le cadre métropolitain.

Au Liban, le ministère de l'Eau et de l'Énergie définit la politique de l'eau et contrôle les projets relatifs à l'eau et au traitement des eaux usées, tandis que le Conseil pour le développement et la réconciliation a en charge des projets qui sont financés tout d'abord par des donateurs extérieurs⁽²⁵⁾. L'Acte municipal définit le rôle des municipalités dans les services de l'eau, ce qui inclut la mise en œuvre des projets dans ce secteur. Cependant, les principaux fournisseurs d'eau potable sont les quatre autorités régionales de l'eau au niveau provincial, qui comptent sur des contractuels pour exploiter et maintenir les services⁽²⁶⁾.

Les municipalités et fédérations municipales sont responsables de la collecte des déchets, de leur traitement et de leur élimination, ce qui inclut les déchetteries⁽²⁷⁾.

(22) République d'Iraq, commission de l'Investissement national : <http://www.investpromo.gov.iq/index.php?id=71>.

(23) BAKAS et MILIOS (2013).

(24) BAKAS et MILIOS (2013), p. 5.

(25) AKKAYA *et al.* (2009), p. 7-8.

(26) *Ibid.*

(27) Décret législatif n° 118 (1977).

Le ministère de l'Environnement et du Contrôle de la pollution environnementale urbaine est chargé de définir les standards environnementaux et de superviser la gestion des déchets. À Beyrouth, la gestion des déchets a été externalisée à une entreprise privée depuis 1997.

Le transport public est de la responsabilité du ministère des Transports et des Travaux publics qui dirige la planification urbaine, les chemins de fer et le transit maritime public. La Direction générale pour la planification urbaine prépare et revoit les grands plans urbains, à l'exception de Beyrouth et de Tripoli. Depuis 2009, les conseils municipaux sont responsables de la construction des routes et des améliorations à apporter dans la régulation de toute forme de transport public, incluant la fixation des prix.

En Palestine, la Commission nationale pour l'eau – une instance composée de 12 membres, dirigée par le président et incluant des organisations non gouvernementales – définit la politique de l'eau ; l'Autorité palestinienne pour l'eau est responsable de la planification des ressources en eau en relation avec les fournisseurs municipaux et le secteur privé. Les services locaux de l'eau collectent et traitent également les eaux usées. Les départements municipaux de l'eau à Gaza sont renforcés par un unique service côtier de l'eau pour les municipalités. Les municipalités et les conseils de villages collectent et éliminent les déchets et peuvent se réunir en conseils de services conjoints pour fournir des services dans les grandes zones ; le ministère du Gouvernement local supervise leur efficacité. Le ministère du Développement et de la Planification est responsable de l'emplacement des déchetteries. Du fait de la rareté des ressources techniques financières locales, la stratégie nationale palestinienne pour la gestion des déchets cherche à accroître la participation du secteur privé. Le ministère des Transports régule à la fois les transports publics et privés et supervise les permis des véhicules⁽²⁸⁾. Le Conseil supérieur de la circulation est responsable

du développement des politiques, de la coordination de la mise en œuvre des plans de circulation entre les différentes entités gouvernementales et de mettre en place les commissions locales pour la circulation.

Au Yémen, la fourniture des services d'eau potable a subi un processus de décentralisation depuis les années 1990 avec le soutien de la Banque mondiale et de la GTZ⁽²⁹⁾. Les responsabilités de l'Autorité nationale de l'eau ont été transférées aux autorités locales de plus en plus autonomes qui planifient les investissements et peuvent fixer les prix à des taux qui reflètent les réalités locales ; certaines autorités fournissent également la captation et le traitement des eaux usées. L'Autorité de protection environnementale fixe et applique les standards de qualité de l'eau tandis que le ministère de l'Eau et de l'Environnement – établi en 2003 comme suite aux efforts de rationalisation de la gestion des ressources rares en eau – supervise les services locaux et fournit un soutien financier. L'Agence centrale de l'eau et de l'assainissement fournit toujours l'eau pour les villes de taille réduite, là où les entreprises ne sont pas encore installées. Dans le cadre du processus de décentralisation, les services de gestion des déchets ont été transférés du ministère des Travaux publics et des Autoroutes aux autorités locales. Les plans et politiques sectoriels ont été fixés par la Direction générale de la gestion des déchets du ministère de l'Administration locale, et les normes de contrôle de pollution sont fixées par l'Autorité de protection environnementale.

En Syrie, les autorités locales sont responsables de la collecte des déchets et de l'exploitation des déchetteries, responsabilités qui sont souvent externalisées au secteur privé. Le ministère de l'Administration locale fixe la politique de gestion des déchets et définit la régularisation des lois dans le secteur, et la Commission générale pour les affaires environnementales supervise les standards environnementaux. Des directions de la gestion des déchets ont été créées dans chaque ville (à l'exception de

(28) Loi sur le trafic n° 5 (2000).

(29) GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) était une des institutions qui a participé au programme d'aide bilatérale du gouvernement allemand, en se concentrant sur l'assistance technique. En 2011, elle est devenue la GIZ (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*).

Damas) afin de coordonner les investissements publics et de superviser l'efficacité municipale dans le secteur, en dépit du fait qu'en principe, sous l'autorité du gouverneur régional, les décisions doivent être approuvées par le ministère. Jusqu'en 2012, la gestion de l'eau et des eaux usées a été prise en charge par des agences au niveau des gouvernorats sous l'autorité du ministère de l'Irrigation ; la loi n° 44 de 2012 transfère ces agences au sein du récent ministère des Ressources de l'eau. Le projet de loi sur l'administration locale, qui a pour but de promouvoir la décentralisation, a confié la responsabilité des transports publics régionaux aux conseils des gouvernorats⁽³⁰⁾. Les troubles actuels rendent difficile la possibilité de confirmer quelles seront les administrations des gouvernorats qui vont assumer les nouvelles fonctions.

En Arabie saoudite, le ministère de l'Eau et de l'Électricité prépare le plan national de l'eau, régule le secteur de l'eau et approuve les projets de constructions de barrages et de forages. Le ministère du Transport exécute et veille à toutes les affaires liées aux transports, incluant la fixation des prix et la coordination des transports non aériens avec les plans de développement national économique. Les gouvernements locaux organisent le transport public urbain avec la supervision d'une commission nationale incluant des institutions du gouvernement central et des représentants municipaux. Les transports publics peuvent être exploités par des entités privées pour des périodes de quinze ans renouvelables ; l'entité privée doit être détenue par une majorité saoudienne. La Compagnie saoudienne pour les transports en commun fournit le transport public dans deux grandes villes du pays et il y a aussi plusieurs entreprises privées de transport urbain.

Depuis 2000, il existe dans la région une certaine tendance à collaborer avec le secteur privé pour l'exploitation et la maintenance des sites de traitement des eaux. En Jordanie, le gouvernement s'appuie sur le secteur privé pour le traitement

des eaux usées : le meilleur exemple est le site de traitement d'As-Samra qui dessert environ 45 % de la population. Ce site, qui traite 530 000 m³ par jour, a été construit au début des années 2000 grâce à un contrat *Build-Operate-Transfer* signé avec des entreprises françaises et américaines pour une durée de vingt-cinq ans ; 46 % des financements viennent d'USAID. En Arabie saoudite, depuis 2008, les entreprises étrangères ont remporté les contrats d'exploitation et de maintenance pour l'eau et le traitement des eaux usées à Riyad, La Mecque, Taif et Jubail. La Stratégie nationale dans le secteur de l'eau au Yémen et le Programme d'investissement visent à réduire la demande que subissent des services locaux surexploités, et engagent le secteur privé dans des projets d'assainissement urbain.

8.3 Accès et qualité des services de base

De moins en moins d'alimentation en eau

Malgré une distribution en eau limitée, tous les pays de la région MEWA ont atteint les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) de 2015 qui étaient de réduire de moitié la population n'ayant pas accès à l'eau. Les taux d'accès des ménages à l'eau varient grandement à travers la région avec un accès plus élevé dans les villes que dans les zones rurales. Même si 80 % des ménages au Liban sont connectés à l'eau publique, seuls 62 % des ménages aux revenus les plus bas sont connectés, comparés aux 86 % des ménages aux revenus les plus hauts. En Iraq, le taux d'accès est de 85,4 % dans les zones urbaines et de 62,8 % dans les zones rurales. À Djedda (Arabie saoudite), seuls 25 % des ménages ont un accès direct à l'eau en dépit d'un réseau de distribution d'eau qui couvre 90 % de la zone d'extension de la ville. À Sanaa (Yémen), 59 % des ménages ont un accès public⁽³¹⁾.

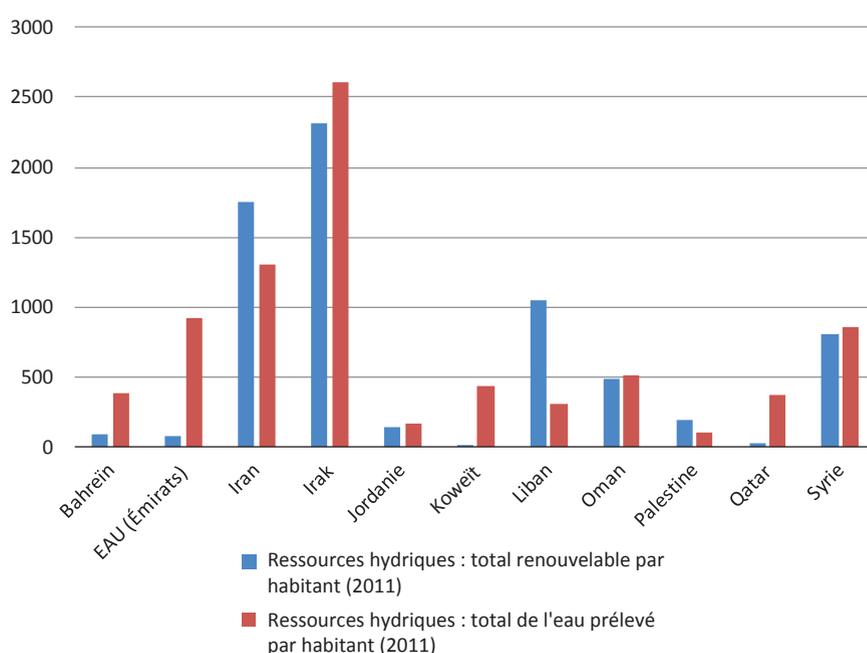
(30) DRAFT LAW LOCAL ADMINISTRATION, juin 2008, *Municipal Administration Modernisation Project* (MED/2004/6264 : Europe Aid/119822/SV/SY).

(31) ONU-HABITAT (2012), p. 201.

En 2010, tous les pays, à l'exception du Yémen, ont un taux d'accès urbain supérieur à 90 % ; le taux d'accès de 55 % au Yémen s'explique par un découpage du territoire en de nombreux villages dispersés. Toutefois, la demande en eau fait chuter les réserves aquifères plus vite que leur capacité de régénération naturelle. Les nappes phréatiques de Sanaa ont diminué de 6 à 8 m chaque année et il est prévu qu'elles soient en voie d'épuisement dans

les dix à quinze prochaines années⁽³²⁾. On estime que les nappes aquifères iraniennes diminuent d'un demi-mètre chaque année depuis les quinze dernières années. Le graphique 8.5 met en exergue l'étendue du problème de pénurie d'eau dans la plupart des pays, montrant comment les prélèvements d'eau sont proches ou dépassent les capacités de renouvellement des ressources d'eau.

GRAPHIQUE 8.5
La consommation d'eau dans la région MEWA



Source : FAO, Aquastat <http://www.fao.org/nr/aquastat>.

Considérant la baisse des ressources en eau dans la région et une demande croissante, le dessalement de l'eau est devenu une source de plus en plus importante d'eau potable. L'Arabie saoudite est leader mondial en matière de production d'eau dessalée avec 27 sites de dessalement au sein de la *Saline Water Conversion Corporation* produisant 3 millions m³ d'eau par jour et distribuant plus de 70 % de l'eau potable du pays. Quant à l'Irak, en 2010, il comptait 160 sites de dessalement. La Palestine recherche actuellement des financements pour construire un site de dessalement afin que la pression sur les nappes aquifères de Gaza

diminue. En 2012, l'Iran a annoncé un projet de site de dessalement d'environ un milliard USD sur la mer Caspienne afin de soutenir la ville de Semnan à environ 150 km. La Stratégie jordanienne de l'eau (2008-2022) vise à accroître le volume d'eau dessalée dans la distribution potable d'environ 10 millions m³ (environ 1 % de la distribution totale) à 500 millions m³ (environ 31 % de la distribution) en 2022.

Une autre source d'eau est le traitement des eaux usées, qui peut être utilisée pour l'irrigation ou l'usage interne. Les taux de réutilisation dans la région MEWA varient de 50 % pour le Liban à 80 %

(32) ONU-HABITAT (2012), p. 199.

en Jordanie, et jusqu'à 100 % en Syrie. La *Coastal Municipalities Water Utility* (le service d'eau des municipalités côtières), à Gaza, prévoit de développer le traitement des eaux usées pour l'agriculture ; à l'heure actuelle, 78 % des eaux usées sont déversées dans la mer.

Alors que la demande dépasse l'offre, beaucoup de villes dans la région rationnent la distribution, et les fournisseurs privés d'eau ou les sources naturelles couvrent les interruptions de fourniture publique. Dans le Grand Amman, la distribution est limitée à un ou deux jours dans la semaine depuis 1987 et la pression de l'eau est souvent faible. Au Yémen, à cause des coupures d'électricité et d'un climat politique tendu, les résidents d'Aden reçoivent de l'eau pendant seulement quinze heures par jour depuis 2011 ; les habitants de Sanaa n'ont de l'eau que durant quarante-huit heures par mois, et les habitants de Taizz ne reçoivent de l'eau que durant 40 à 50 jours au cours de l'année. Au Liban, les irrégularités dans la distribution de l'eau se retrouve à tous les niveaux de revenus, et les sources privées d'eau comptent pour 75 % des dépenses en eau des ménages. Beyrouth reçoit de l'eau durant environ trois heures en été et durant treize heures en hiver. En Arabie saoudite, 4 060 villages et hameaux comptent sur des camions-citernes⁽³³⁾. En Irak, le système public d'eau dessert environ 9 % des populations pauvres et 13 % des ménages non considérés comme pauvres avec une alimentation en eau constante et prévisible, et la plupart des ménages complètent leur accès à l'eau par des sources secondaires⁽³⁴⁾. À Gaza, les services ont dû importer de l'eau, et cette dépense supplémentaire s'ajoute aux difficultés déjà rencontrées par la population.

Les taux des pertes d'eau dues aux fuites et aux accès illégaux sont élevés dans la région, avoisinant les 40 % au Liban, à Gaza et au Yémen ; cette même statistique en Europe et aux États-Unis varie de 7 à 20 %. Ces pertes sont de 40 % en Jordanie et 43 % en Turquie.

Assainissement

En 2010, l'Iran, le Liban et l'Arabie saoudite ont presque atteint 100 % des taux nationaux et urbains d'accès aux installations d'assainissement ; mais seulement 23 % de la population urbaine au Yémen ont accès à l'assainissement, encore loin de l'objectif des OMD de 33 %. La connexion au réseau du tout-à-l'égout pour retraitement est considérablement plus faible que l'assainissement, comme c'est le cas dans la plupart des pays en voie de développement. Même dans les régions desservies, le traitement des eaux usées n'est pas nécessairement assuré pour cause de défaillances dans le réseau de captation des eaux noires ou des sites de traitement. Malgré l'existence de standards de qualité dans la plupart des pays, des pénuries dans les sites de traitement des eaux usées et des connexions limitées entraînent que l'eau grise et noire est souvent rejetée sans traitement ou sans tenir compte des normes nationales.

Gaza a un service d'assainissement qui couvre 71 % de son territoire, avec 75 à 80 % des effluents traités. En Iran, 45 % de la population est concernée par le traitement des eaux usées en 2010 mais seulement 75 % des effluents ont été traités. Au Yémen, environ 40 % des habitants de Sanaa sont connectés au système des eaux usées tandis que le reste s'appuie sur des fosses d'aisances ou des fosses septiques. En Jordanie, on estimait que 62 % de la population était raccordée au système de traitement des eaux usées en 2008. Au Liban, les réseaux de traitement urbain des eaux usées sont vieillissants et ont été endommagés par les années de conflit et beaucoup des effluent sont rejetés sans traitement. En Irak, on estime que 80 % des eaux usées collectées ne sont pas traitées du fait d'un manque de produits chimiques et de pannes électriques fréquentes. En Arabie saoudite, 43 % des citoyens ont accès à un système d'évacuation mais seulement 25 % des eaux usées sont traitées. Au niveau national, seuls 8 % des eaux usées sont traitées (tableau 8.4).

(33) ONU-HABITAT (2012), p. 164.

(34) PERMANENT TECHNICAL COMMITTEE FOR POVERTY REDUCTION POLICIES (PTCPRP) (2011)

TABLEAU 8.4
Indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le développement sur l'assainissement

Part dans la population totale utilisant les infrastructures d'assainissement améliorées (%)					Part dans la population totale utilisant les infrastructures d'assainissement améliorées urbaines (%)			
Pays	2008	2009	2010	2011	Pays	2008	2009	2010
Iran	100	100	100		Iran	100	100	100
Iraq	73	73	73		Irak	76	76	76
Jordanie	98	98	98		Jordanie	98	98	98
Liban	98 (2005)				Liban	100	100	100
Arabie saoudite					Arabie saoudite	100	100	100
Syrie	94	94	95		Syrie	96	96	96
Turquie	90	90	90		Turquie	97	97	97
Palestine*	98	98	98	99	Palestine			
Yémen*	32	23	23	23	Yémen			

Source : WHO EASTERN MEDITERRANEAN REGIONAL HEALTH OBSERVATORY, <http://www.who.int/gho/en/>.

Gestion des déchets solides

Même si les taux de collecte des déchets dans la région MEWA sont généralement élevés, il y a des différences urbaines/rurales notables dans la qualité et la régularité des services de collecte, à l'exception de la Turquie où les services municipaux de gestion des déchets couvrent 83 % de la population totale et 99 % de la population urbaine (tableau 8.5). En Palestine et en Jordanie, la collecte municipale des déchets couvre actuellement environ 90 % de la population même si la qualité et la couverture des services varient. En Irak, 96,7 % des municipalités disposent d'une infrastructure pour collecter et éliminer les déchets, mais il manque toujours des moyens suffisants pour une couverture totale. Au Yémen, seuls 38 % des déchets dans les municipalités sont collectés et aucune des déchetteries existantes n'est considérée comme saine ; les zones de

déversement ouvertes sont très répandues dans beaucoup de villes, incluant Sanaa.

Les financements inadéquats des services de gestion municipale des déchets ont entraîné une couverture incomplète de la collecte et l'entassement des déchets dans les rues, les espaces publics et les infrastructures d'eau. Dans certaines régions, les déchetteries sont surchargées ou non existantes, forçant les municipalités à avoir recours à un stockage en décharge ouverte. Là où les standards existent pour développer des déchetteries fermées, les manques de financement entraînent une faible maintenance. Il faut noter que le secteur informel des pays de la région MEWA est important (pour l'instant non quantifiable) et participe également à la collecte et à l'élimination des déchets. En l'absence de site de tri, les ramasseurs des déchets opèrent dans les décharges, s'exposant à des risques sanitaires.

TABLEAU 8.5
Taux de collecte municipale des déchets solides, collecte urbaine et rurale

Pays	Taux de collecte urbaine (% de la population urbaine totale)	Taux de collecte rurale (% de la population rurale totale)
Irak	91,3	7,5
Jordanie*	90	70
Liban*	100	99
Palestine*	100	80
Syrie*	90-100	60-90
Yémen*	70	5

Source : SWEEP-NET, <http://www.sweep-net.org/?q=content/country-profiles>.

Transport urbain

À l'exception de la Turquie, la construction de routes urbaines a pris du retard par rapport à la croissance urbaine dans la région, laissant une grande partie de la population faiblement connectée aux pôles principaux d'emploi (tableau 8.6). En Irak, quelques routes ont été construites depuis les années 1980 quand le système était développé et, en 2007, plus de 60 % de la population utilise des routes non goudronnées. Le réseau routier du Liban présente 22 000 km de routes, dont 6 380 sont goudronnées.

Dans une large mesure, les embouteillages dans les villes principales ont atteint des niveaux critiques, augmentant la durée des déplacements, le coût des transports, le bruit et la pollution. Les

embouteillages dans la zone élargie de Beyrouth et dans la plupart des villes et villages libanais impliquent un coût annuel de 2 millions USD. Même si les progrès réalisés en Turquie au niveau du réseau routier ont permis d'économiser 1 million de litres de carburant et 171 millions d'heures de déplacement entre 2001 et 2011, une étude du secteur privé de 2008 estime qu'entre 38 % et 51 % des entreprises considèrent le transport comme un obstacle aux affaires⁽³⁵⁾. La municipalité de Djedda estime que les véhicules immobilisés sur les routes embouteillées contribuent chaque année à émettre 266 tonnes métriques de dioxyde de carbone⁽³⁶⁾. Téhéran est l'une des rares villes au monde à avoir mis en place une taxe d'embouteillage (voy. encadré 8.1) et à avoir développé un système de métro et de *bus-rapid-transit* afin d'alléger le trafic.

(35) MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DE TURQUIE (2012).

(36) ONU-HABITAT (2012), p. 151.

TABLEAU 8.6
Sélection d'indicateurs de transport national

Pays	Véhicules motorisés (pour 1 000 personnes)	Année	Voitures de passagers (pour 1 000 personnes)	Année	Véhicules (par km de route)	Année	Routes gou-dronnées (en % du total des routes)	Année	Consommation de carburant pour un secteur de route par habitant (en kg de carburant équivalent)	Année
Afghanistan	28	2010	20,1	2010	11	2006	29,3	2006		
Bahreïn	537	2009	451,4	2009	104	2009	82,1	2010	539,7	2010
Iran	128	2008	113	2008	51	2008	80,6	2010	234,2	2010
Irak			27	2006	55	2006			163,3	2010
Jordanie	165	2010	122,7	2010	140,5	2010	100	2010	176,3	2010
Koweït	527,6	2010	439,5	2010	218,5	2010	85	2004	920,8	2010
Liban									377,3	2010
Oman	215	2007			12	2007	46	2009	671,4	2010
Qatar	532	2007							634	2010
Arabie saoudite			139	2005	20	2006	21,5	2005	646,4	2010
Syrie	73,5	2010	36,3	2010	21,5	2010	90,3	2010	88,1	2010
Turquie	154,9	2010	103,7	2010	30,7	2010	89,4	2010	27,9	2010
ÉAU	313	2007	293	2007	271	2004	100	2010	530,4	2010
Palestine	42,3	2010	32,8	2010	35,3	2010				
Yémen	23	2004	16	2004			8,7	2005	68,7	2010
Pays MEWA en gras : Pays de CCG surlignés en bleu										

Source : indicateurs de la BANQUE MONDIALE, <http://www.data.worldbank.org/indicator>.

Le transport de masse dans la plupart des pays de la région MEWA comprend des minibus privés et des taxis, et seules les grandes régions métropolitaines ont des bus ou un transport public de chemins de fer. Certains villes planifient ou ont déjà mis en place des métros, des trains légers (*light rail transit*), des bus urbains ou des systèmes de *rapid bus transit*, et, en dépit de récentes subventions à des entreprises de transport public, la prestation demeure inadéquate. À Amman, 16 % des voyageurs utilisent des bus publics, 20 % utilisent des taxis et 64 % utilise des voitures privées ; le réseau de transport public possède une bonne couverture, mais il y a une faible intégration entre les différents modes de transports et les horaires sont peu fiables. À

Beyrouth, les deux entreprises de transport public qui assurent les services de minibus et de bus comptabilisent environ 90 % de tous les bus et minibus du pays.

À Sanaa, le transport de masse se résume principalement à l'utilisation de minibus usagés et de taxis qui ne coordonnent pas leurs trajets. Le manque de transport public adéquat en Palestine est particulièrement inquiétant, alors que la séparation du territoire et le contrôle aux roades et aux passages de frontières – dus à l'occupation israélienne – impliquent un doublement du temps et du coût du trajet. En Cisjordanie, les bus intravilles n'assurent que le trajet Naplouse-Hébron ; les services de bus ont cessé de fonctionner à Gaza.

Encadré 8.1 – Coûts résultant des embouteillages à Téhéran (Iran).

La diminution des délais de circulation, des taux élevés d'accident et de la pollution de l'air est une priorité pour les 7,2 millions d'habitants de la municipalité de Téhéran depuis la fin des années 70, malgré les interruptions successives causées par les changements de régime.

En 1979, Téhéran a lancé *la zone de circulation restreinte*, de 32 km, basée sur un schéma similaire à celui de Singapour. L'accès au centre-ville par des véhicules privés requiert un permis payant et les véhicules sans permis sont sanctionnés par une amende. Depuis avril 2010, Téhéran utilise une surveillance automatique avec caméras suivant l'exemple de Londres. Des caméras sont positionnées sur une centaine de points d'entrée. Lorsque la plaque d'immatriculation ne correspond pas au détenteur d'un permis, l'amende et la photo sont envoyées à l'adresse correspondant à la plaque d'immatriculation dans les quarante-huit heures.

Les permis peuvent être achetés en ligne ou par téléphone, et les prix sont les suivants :

- journalier : 123 000 rials iraniens (environ 11,60 USD)
- hebdomadaire : 738 000 rials iraniens (69,50 USD)
- annuel : 1 850 000 rials iraniens (174 USD)

Des ristournes existent pour les personnes handicapées. Les véhicules gouvernementaux doivent payer des permis à des taux supérieurs. Les véhicules d'urgence et diplomatiques, les transports publics et les taxis privés sont exemptés.

Sources : HASHEMI et JALAI (2012), Institute for Transportation and Development Policy,

<http://www.itdp.org/news/sustainable-transport-award-cities-tehran> ;

Road Pricing, <http://roadpricing.blogspot.com/2011/07/tehran-is-proud-of-its-congestion.html> ;

municipalité de Téhéran, <http://en.tehran.ir/Default.aspx?tabid=10> ;

YouTube, <http://www.youtube.com/user/Tehrannotraffic/videos>, Uploaded July 2010.

8.4 Gestion et financement des services de base

Financement des services de base

Comparés aux autres régions du monde, les prix de l'eau dans la région MEWA sont faibles. À la suite d'un système de blocage des prix⁽³⁷⁾, les compteurs à eau sont utilisés dans la plupart des pays de la région, mais le Liban est une exception : les ménages paient un versement unique au début de chaque année pour un volume anticipé de consommation d'eau, qui est d'environ 1 000 litres par jour. Ce prix non volumétrique n'encourage pas la préservation de la ressource ; cependant, considérant la stratégie sectorielle nationale pour l'eau, il est prévu que les compteurs couvriront 75 à 95 % des usagers d'ici à 2015.

La fixation du prix de l'eau revient aux agences centrales ou régionales. Les entreprises iraniennes de l'eau et de traitement des eaux usées sont sous la tutelle du ministère de l'Énergie qui détermine les prix aux usagers tandis que les autorités régionales libanaises de l'eau arrêtent leurs propres tarifs, sujets à révision par le ministère de l'Eau et de l'Énergie. Au Yémen, les entreprises urbaines locales définissent leurs propres tarifs afin de pouvoir récupérer les coûts de la distribution de l'eau. En Turquie, là où les municipalités entérinent leurs propres tarifs, le ministère de la Planification urbaine et de l'Environnement, la Banque provinciale et le trésorier offrent des aides financières quand les besoins financiers municipaux excèdent les ressources. Le tableau 8.7 offre une sélection des prix de l'eau.

TABLEAU 8.7
Sélection de prix de l'eau

	Istanbul	Diyarbakir	Amman	Beyrouth	Damas	Ramallah
Prix au mètre cube	1,32 USD	0,79 USD	0,14 USD	0,25 USD	0,07 USD	1,04 USD

Source : SONMEZ (2013) ; ONU-HABITAT (2012), p. 63.

Les taux de base du prix du traitement des eaux usées sont généralement calculés sur le pourcentage du taux d'eau potable et, dans la plupart de cas, les tarifs de traitement des eaux sont ponctionnés sur les factures d'eau (tableau 8.8). En Iran, le prix du traitement des eaux usées correspond à 70 % du prix de l'eau tandis qu'au Yémen il varie de 50 à 80 % du prix de l'eau. La Stratégie nationale libanaise pour l'eau envisage d'introduire des tarifs pour les eaux usées sur une base progressive, tarifant les factures d'environ 25 % supplémentaires. La Jordanie a institué une taxe sur les eaux usées équivalant à 3 % de la valeur locative de la propriété⁽³⁸⁾, même si la Stratégie pour l'eau (2008-2022) envisage de rehausser progressivement l'accès aux traitements des eaux usées pour couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance ainsi

qu'une partie des coûts d'investissement du capital.

Des prix faibles et un taux de collecte bas entraînent, de la part des gouvernements centraux, la nécessité de verser des subventions pour la fourniture de l'eau. Les prix de traitement des eaux usées sont soit comptabilisés dans les factures d'eau, soit ajoutés à la taxe foncière ; les taux de collecte reflètent ainsi l'intérêt de ces taxes. Gaza ne collecte que 50 % des factures d'eau⁽³⁹⁾. Les taux de collecte au Yémen se sont améliorés jusqu'à 95 % avant que les bouleversements de 2011 n'interrompent les opérations⁽⁴⁰⁾ ; les quatre autorités régionales libanaises ont des taux de collecte très variés, de 11 % à Beqaa jusqu'à 80 % à Beyrouth-Mont-Liban, avec une moyenne nationale de 70 %. Afin d'améliorer la

(37) WORLD BANK MEWA *Water Tariffs and Tariff Database*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPWATRES/0,,contentMDK:22357013~pagePK:34004173~piK:34003707~t heSitePK:497164,00.html>.

(38) GLOBAL WATER INTELLIGENCE (2012).

(39) BANQUE MONDIALE (2011), p. 2.

(40) GARHAGE *et al.* (2009).

récupération des coûts de gestion des déchets, la Jordanie, le Yémen et la Syrie ajoutent des charges d'assainissement aux factures d'électricité.

Au Yémen, les 5 % de surcharge pour l'assainissement ajoutés aux factures d'électricité sont la plus grande source de revenus pour *City Cleaning Improvement Funds*. Ces entités locales indépendantes, contrôlées par l'autorité publique, collectent 25 impôts différents afin de financer la gestion des déchets et les projets d'embellissement de la ville, incluant le nettoyage. Elles ont amélioré la gestion des déchets durant les dix dernières années et il est estimé qu'elles couvrent 78 % du coût total de leur collecte et de leur élimination.

Considérant les restrictions financières de nombre de pays de la région MEWA, les donateurs internationaux ont été des contributeurs majeurs à se lancer dans des projets d'infrastructure et à créer des services. La gestion des déchets est un secteur privilégié pour l'assistance financière des donateurs du fait de son impact sur la santé publique et l'environnement. La municipalité du Grand Amman travaille avec la Banque mondiale sur un projet de cinq ans, doté de 40 millions USD, afin d'agrandir la principale déchetterie d'Amman et d'installer une technologie qui convertisse les émissions des déchetteries en électricité. Cette infrastructure a été possible grâce à un schéma *Design-Build-Operate* dans lequel le projet va exploiter ce système pour cinq ans et ensuite le transférer au secteur privé. Entre 1994 et 2010, les donateurs internationaux ont pu contribuer pour plus de 72 millions de dollars USD au secteur des déchets en Palestine, principalement dans les infrastructures du transport, de la collecte et de l'élimination des déchets.

En Turquie, les municipalités allouent environ 40 % de leurs budgets à la collecte et à l'élimination des déchets. Une taxe sanitaire est imposée aux ménages desservis par les services municipaux de gestion de l'eau. Cette taxe est ajoutée à la facture d'eau et n'est pas reliée au montant des déchets traités ; elle ne couvre pas les coûts. Les propositions pour relier le tarif au montant des déchets traités se sont avérées difficiles à mettre en œuvre. En Syrie, le gouvernement central alloue des fonds aux unités locales administratives responsables de la collecte et du transport des déchets. Une part des fonds est levée en tant que « coût de propreté » dont la valeur augmente avec le revenu de l'utilisateur, et qui est ajoutée aux factures d'électricité. Cette taxe ne couvre pas la totalité des coûts.

En dépit des efforts des agences nationales et des gouvernements locaux pour améliorer le système des compteurs et la facturation des collectes, les prix appliqués pour la collecte et le traitement des eaux usées dans la région ne reflètent pas le coût réel du service au-delà des dépenses nécessaires pour les investissements. Elles ont donc dû s'appuyer sur les financements des donateurs et ont retardé les investissements d'amélioration des infrastructures. Dans les pays les plus pauvres, la hausse de tarifs jusqu'au point de recouvrement des coûts n'est pas politiquement applicable : la plupart des entreprises locales de l'eau au Yémen appliquent des tarifs à bas coût pour les premiers mètres cubes consommés afin d'éviter des difficultés aux populations les plus pauvres. Ces tarifs font l'objet de subventions croisées, notamment par les prix plus élevés qui s'appliquent aux volumes de consommations importants. Dans la ville de Mahweet, par exemple, plus de 50 % des clients ne reçoivent que le volume d'eau « minimum vital ».

TABLEAU 8.8
Sélection des prix de l'eau et du traitement des eaux

Pays	Villes	Prix de l'eau	Prix du traitement des eaux usées
		(USD/m ³)	(USD/m ³)
Turquie	Istanbul	1,96	1,29
Syrie	Damas	0,05	0,02
Liban	Beyrouth-Mont-Liban	0,43	0
Palestine	Ramallah	1,23	0,32
Arabie saoudite	Djedda	0,05	0

Source : IB-Net, cité par BASSIL (2010), p. 31.

Transport urbain

L'investissement des pays de la région MEWA dans le secteur du transport public a été historiquement limité. Cependant, ces dernières années, avec le soutien des donateurs et des organisations internationales, les gouvernements planifient et mettent en œuvre d'importantes modernisations de routes. En Jordanie, le projet du périphérique d'Amman sera financé par la Banque mondiale, et trois chemins de fer légers (*light rail lines*) verront le jour dans le centre-ville avec une connexion vers Zarqa, le centre industriel du pays. En 2008, la Syrie a annoncé qu'elle allait développer un réseau de métro à Damas avec quatre routes prévues pour 2050. Au Liban, la Direction générale du transport maritime et terrestre a préparé un projet intégré de politique des transports en 2002 visant à assurer des prix raisonnables, à gérer la circulation, à contrôler la qualité

des véhicules et à améliorer la planification urbaine. En novembre 2011, le projet de créer à Beyrouth une gestion rationnelle de la circulation concerne un système de stationnement avec horodateurs, financé par la Banque mondiale, une amélioration des principaux couloirs de circulation et une étude de systèmes alternatifs de transport relative aux lignes *BRT*. En 2012, le conseil des ministres libanais a approuvé l'utilisation du diesel et des gaz naturels pour les voitures privées⁽⁴¹⁾ et le renouvellement de la flotte des bus. La Turquie a réduit ses émissions de gaz à effet de serre en soustrayant nombre de véhicules de la circulation grâce aux modernisations du réseau routier et des métros, aux tramways et au train léger. À Istanbul, le gouvernement prépare l'extension du réseau ferré, incluant un tunnel de chemin de fer sous le Bosphore. Le tableau 8.9 résume les coûts des investissements prévus pour le secteur du transport turc.

TABLEAU 8.9
Coûts des investissements prévus dans le secteur du transport turc (2011-2023)

	Route	Rail	Maritime	Air	Total
Coûts (en millions de TRL de 2010)	166 048	100 000	53 000	62 000	381 048
Part du privé dans les PPP	43 000	25 000	47 700	10 000	125 700
Investissement privé attendu	-	-	-	23 000	23 000

Source : BANQUE MONDIALE (2012), p. 17.

Des projets majeurs d'infrastructure dans les transports sont prévus dans la région métropolitaine de Djedda (Arabie saoudite), projets qui concernent les chemins de fer légers, un réseau de bus plus important, des routes maritimes partagées et une extension de la flotte des tramways. Mais l'équilibre entre la continuité financière des opérateurs de transport public urbain et l'accessibilité des prix pour les usagers continue d'être un défi, étroitement lié au problème de la pauvreté urbaine et à celui des subventions. Au Yémen, une dérégulation des prix en 2003 a ponctionné encore davantage les bas revenus, ce qui soulève le problème politique et économique complexe des subventions quand elles diminuent.

Financement municipal de l'infrastructure urbaine

La capacité à générer des revenus locaux est cruciale pour que les autorités locales soient en capacité de fournir les services de base. Cependant, même si elles sont mandatées légalement par des lois de décentralisation, dont certaines datent de la fin des années 1970, pour accomplir un nombre croissant de fonctions, particulièrement au regard des services publics, les autorités locales dans la région MEWA manquent d'une capacité à générer des revenus dont elles ont besoin pour payer les services :

- elles manquent d'une autorité pour imposer des taxes et des tarifs ou pour fixer des taux aux tarifs et aux taxes existants ;

(41) Cette mesure devra impliquer un amendement à la loi n° 341-2001 qui a interdit l'utilisation du diesel pour les voitures privées, Commission européenne (2006).

- il existe une disparité entre les tarifs pour usagers et le coût réel de la provision des services car les tarifs des usagers sont subventionnés. En dépit des pressions des prêteurs internationaux pour élever les tarifs afin de s'assurer qu'ils couvrent les coûts et de concevoir des catégories de prix qui ciblent les subventions sur les populations aux revenus les plus faibles, la situation politique dans la région a empêché des réformes qui auraient pu constituer un barrage potentiel aux troubles civils ;
- les pressions politiques qui agissent sur le processus de facturation et de collecte et le recouvrement des arriérés contribuent au faible rendement des taxes et des prix ;
- un manque de provision pour l'exploitation et la maintenance dans les projets d'infrastructure financés à la fois au niveau intérieur et par les donateurs internationaux, ce qui accélère leur détérioration.

Le foncier est l'élément majeur de la richesse dans la région MEWA mais, paradoxalement, il ne donne que très peu de revenus publics. Les taxes sur l'immobilier, qui sont l'élément de base des finances municipales dans les autres parties du monde, contribuent hélas très peu aux revenus des municipalités de la région. La taxation de la propriété foncière a été instituée durant l'occupation coloniale après la Première Guerre mondiale et, du fait de la résistance de la population, a pris la forme traditionnelle d'un impôt sur les revenus de la propriété plutôt que sur sa valeur. Cette taxe sur la valeur de la rente est plus proche d'une taxe sur l'occupation du lieu (*beneficial occupancy fee*), payable par les locataires ou les résidents de la propriété, que d'une taxe qui tienne compte de la propriété en tant que telle. Cela ne fut pas considéré comme un problème sérieux à l'époque mais il l'est devenu à la suite de la hausse spectaculaire de la valeur du foncier urbain dans la région depuis la fin des années 1970. Les quelques tentatives pour changer la loi n'ont eu que peu de succès à cause de pressions politiques et d'intérêts immobiliers puissants ainsi que de l'importance que les classes hautes et moyennes accordent à la propriété foncière et à l'investissement immobilier.

À la suite de la hausse du prix du pétrole en 1974, la dynamique du marché foncier urbain a rapidement changé. Une infusion massive de capitaux dans l'immobilier, due à l'arrivée d'émigrants venant travailler dans les pays producteurs de pétrole, ainsi qu'un manque de logements dû à une faiblesse des investissements dans le secteur privé formel ont entraîné, dans la région, une forme plus ou moins stricte de contrôle des loyers et de lois protectrices des locataires. De nouvelles lois et incitations ont été adoptées pour encourager l'investissement dans le secteur du logement en réduisant les contraintes sur les nouvelles constructions. Ces lois ont conduit à la densification des zones desservies et à une mutation du marché qui a vu la location devenir moins attractive aux dépens de la copropriété.

L'expansion urbaine incontrôlée dans la région a notamment eu les conséquences suivantes :

- des établissements informels non planifiés et non desservis qui se sont développés aussi bien sur des terres agricoles privées que sur des zones principalement de propriété publique non adaptées à l'urbanisation ;
- des villages urbanisés sur les périphéries urbaines ;
- des habitations denses et délabrées, avec des infrastructures déficientes et des services publics inadéquats, occupées par les populations les plus pauvres ;
- des subdivisions planifiées stratégiquement et qui ont rapidement évolué vers des quartiers fermés comme suite aux bouleversements de 2011.

Le déséquilibre résultant de cette configuration spatiale complique le fonctionnement des services. L'infrastructure dans les extensions urbaines planifiées peut demeurer sous-utilisée jusqu'à ce que la densité de l'architecture urbaine soit atteinte tandis que, dans des zones plus denses, elle peut s'effondrer du fait de la surcharge. Les établissements informels sur les terres agricoles converties à un usage urbain en dépit des lois et des régulations existantes continuent de s'étendre et de se densifier, et souffrent de dysfonctionnements dans les infrastructures et les services publics.

L'expansion urbaine depuis les années 1980 a accéléré l'obsolescence des systèmes des rôles nominatifs d'imposition (*tax rolls*). L'information requise afin de maintenir ces systèmes à jour doit être compilée depuis les gouvernorats et les municipalités, les divers ministères centraux (en priorité les Finances et l'Intérieur), les gouvernements locaux, ainsi que les départements des enquêtes et des sondages, les directions gérant les propriétés, les directions budgétaires et les bureaux déconcentrés des administrations centrales. Considérant les nouvelles responsabilités qui leur échoient, les autorités locales et les administrations déconcentrées manquent de ressources financières et humaines pour expertiser, à une fréquence souhaitable, les dynamiques des marchés fonciers. Tandis que les pressions politiques et les intérêts privés liés à l'immobilier sont des obstacles majeurs à la réforme de l'impôt, l'inertie politique et la faiblesse de la comptabilité étatique sapent les règles de droit, la collecte des impôts et des taxes, amoindrit l'application de sanctions sur les délinquants, privant ainsi les autorités locales de revenus pour financer les infrastructures.

Périodiquement, les contrevenants à la loi font l'objet de régularisations générales et, dans certains cas, d'amnisties sur les pénalités relatives au non-paiement de l'impôt ; cette voie a été empruntée par de fragiles politiques. Les limites de celles-ci entravent la capacité des autorités locales à planifier et à gérer l'urbanisation, particulièrement dans les zones périurbaines.

Le foncier est la base première de deux catégories de revenus locaux.

- **L'impôt sur la location immobilière ou la location de valeurs équivalentes.** Le gouvernement national fixe le taux d'imposition et la méthode d'évaluation. Dans certains pays, les municipalités remplissent la mission d'évaluer et de collecter les impôts, actualisant les registres d'imposition et les dirigeant au ministère des Finances. Le ministère en charge de superviser les gouvernements locaux, souvent le ministère de l'Intérieur mais parfois le ministère de l'Administration locale, réalloue les fonds verticalement dans les différents niveaux de la gouvernance locale, selon la loi. L'allocation horizontale entre les

provinces et les municipalités est déterminée par des formules de redistribution qui incluent quatre variables clés : la population, la zone, le revenu généré et la mesure de la puissance économique ou du niveau de pauvreté. Trois problèmes majeurs sont particulièrement délicats : la taxation des espaces vacants non utilisés ; le paiement du pas-de-porte (*key money*) dans les transactions impliquant des propriétés contrôlées par la rente, et le rachat (*buy back*) des droits dérivés par les propriétaires originels. Tandis que la taxation sur les terres vacantes est théoriquement possible (même si cela est peu courant dans la plupart des pays de la région), l'illégalité ou la semi-illégalité des deux autres types de transactions les protègent de toute taxation.

- **L'impôt sur la plus-value est conçu pour qu'une partie de la hausse de la valeur de l'immobilier résultant des investissements publics réalisés (dans les infrastructures notamment) soit reversée à la collectivité publique.** Cet impôt est prélevé sur la propriété en fonction des impacts financiers préévalués. Il possède deux inconvénients importants : il n'est payable que dans une durée de dix ans et ne donne ainsi pas de financement pour entreprendre des travaux ; il est prélevé sur l'utilisation actuelle des propriétés affectées et non pas sur leur développement potentiel après le projet d'infrastructure, même si, dans certains cas, la valeur de réversion des terres est plus élevée que celle existante.

Les dépenses locales récurrentes en termes de services

Les autorités locales donnent la priorité au financement des dépenses d'exploitation qui couvrent les salaires et qui fournissent les services concernant la vie quotidienne des usagers. Dans un contexte de restriction budgétaire, les dépenses sur la maintenance des infrastructures existantes et des autres actifs locaux sont invariablement différées jusqu'à ce qu'elles atteignent un niveau critique. Les financements externes pour les projets d'infrastructure couvrent seulement le coût du capital ; la maintenance est considérée comme une

responsabilité des organisations régionales qui opèrent des services, ou des autorités locales qui délivrent ces services. De surcroît, quand les municipalités ont l'autorité pour financer des projets d'infrastructure au travers de prêts, elles doivent l'inscrire dans la partie débit de leur budget.

La Turquie a lancé l'initiative d'une restructuration de son système d'administration publique afin de s'aligner sur la Charte européenne de l'autonomie locale (encadré 8.2). Il y a quatre niveaux de gouvernement local :

1. **Les administrations provinciales spéciales (loi n° 5302)** qui promeuvent le développement économique, préparent le plan provincial environnemental et entreprennent les travaux publics. Elles sont aussi impliquées dans les services de santé et les services sociaux et délivrent les terrains pour les institutions éducatives et pour les activités sportives et celles liées à la jeunesse. Elles sont responsables de la planification et de la délivrance des services dans les zones extérieures aux frontières municipales.
2. **Les municipalités métropolitaines (loi n° 5216)**, présidées par un maire, un conseil élu et un comité exécutif, sont responsables de la préparation d'un plan stratégique spatial cohérent et du programme d'investissement en capital pour les infrastructures et le transport public. Un de leur mandat clé est d'assigner les espaces afin de remplir les conditions
3. **Les responsabilités et pouvoirs des municipalités individuelles (loi n° 5393)** sont similaires à celles des municipalités métropolitaines parce qu'elles s'occupent de la planification du développement des espaces et de la provision des infrastructures urbaines : service des eaux, traitement des eaux usées et gestion des déchets ; transport public et gestion du trafic ; parcs et cimetières. Elles sont aussi impliquées dans le logement, les services sociaux, le développement économique et commercial, la construction de services publics comme les cliniques, les écoles et la conservation des actifs culturels et naturels, incluant les zones historiques urbaines.
4. **Les responsabilités des villages (loi n° 442)** se concentrent sur les services d'eau potable, la préservation de l'environnemental et des routes à l'intérieur des frontières du village. Elles sont également en charge de la construction des mosquées, écoles et centres communautaires.

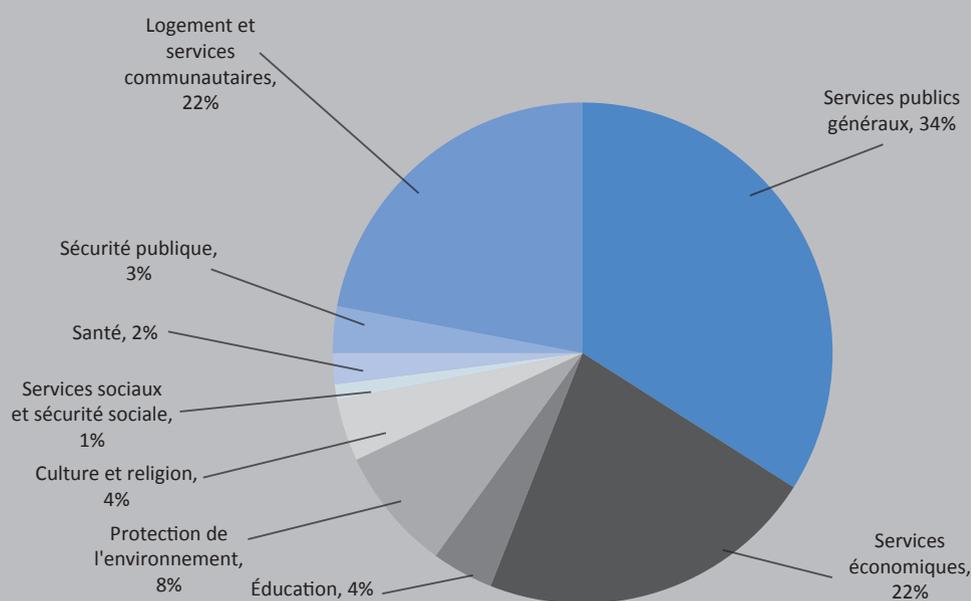
Encadré 8.2 – La décentralisation financière en Turquie.

Dans le cadre de sa candidature pour rejoindre l'Union européenne, la Turquie est le premier pays *MEWA* à avoir pris l'initiative d'une restructuration de son administration publique pour s'aligner sur la Charte européenne de l'autonomie locale. Par conséquent, la part des revenus publics allouée aux autorités locales turques a augmenté (loi n° 5779-2004). Cependant, les municipalités, particulièrement celles localisées dans les parties Est et Sud-Est du pays, ont toujours des sources de revenu limitées et demeurent largement dépendantes des transferts centraux pour financer les dépenses d'investissement et les dépenses courantes.

Les revenus locaux sont désormais modulés pour refléter les responsabilités qui échoient à chaque niveau administratif. Tandis que la formule ancienne d'allocation s'appuyait seulement sur la taille de la population, la nouvelle formule est « multifacette », incluant différentes zones et critères comme les villages se trouvant dans les limites municipales, le niveau du développement urbain et les fonctions dévolues au niveau local. Les administrations provinciales spéciales peuvent s'appuyer sur de multiples sources de revenus, dont la plus importante est de 1,15 % du budget de l'État et qui est distribuée aux administrations provinciales selon cinq critères : population totale (50 %), population rurale (15 %), index de développement (15 %), situation (10 %) et nombre de villages (10 %). Les autres sources de revenus incluent le transfert central se trouvant dans le budget national (loi n° 5779-2008) qui comprend :

- impôts, charges et revenus générés par les actifs détenus au niveau local ;
- taxes et charges pour les services publics fournis par la province, décidés par le conseil général provincial élu ;
- retours sur investissements (investissements dans les activités économiques) ;
- d'autres sources incluant des paiements spéciaux et des subventions d'aide.

Distribution des dépenses locales en Turquie (%) en 2009



Les municipalités métropolitaines reçoivent 5 % du revenu de l'impôt total collecté au sein de leurs juridictions ainsi qu'un paiement équivalant à 30 % du revenu total alloué aux municipalités constituées au sein de l'aire métropolitaine. Les autres sources de revenus sont limitées.

Les municipalités classiques ont quatre sources majeures de revenu : 1° un transfert central égal à 2,85 % du budget d'État distribué en accord avec deux critères pondérés, population (80 %) et index de développement (20 %) ; 2° les aides d'État affectées aux objectifs spécifiques ou à des bourses sans restriction ; 3° les revenus propres qui incluent l'impôt sur la propriété et des taxes et charges aux rendements moindres (*lower yield*), et 4° des prêts et financements hors budget.

Les estimations de l'impôt sur la propriété sont fixées sur la base de réglementations édictées par le ministère des Finances et des Travaux publics. Les évaluations individuelles sont basées sur un poids relatif assigné à l'usage, à la qualité des modernisations et au type de construction. À ce facteur est ensuite appliqué un coût d'unité moyen national pour établir un indice précis de la catégorie, qui est multiplié par l'espace de la construction afin de déterminer sa valeur théorique. Comme il existe 800 permutations, il n'est pas surprenant qu'en pratique les communautés utilisent une moyenne de prix à l'unité par rues, ajustée à l'inflation, au lieu d'une évaluation complexe réévaluée des propriétés individuelles. Le taux d'imposition est de 0,1 % pour les propriétés résidentielles, de 0,2 % pour les bâtiments non résidentiels et de 0,3 % pour les terrains. La taxe d'imposition est multipliée par 100 pour les propriétés se trouvant au sein des aires métropolitaines afin d'ajuster les valeurs élevées des terrains des grandes villes et des alentours des agglomérations urbaines. Les revenus des villages correspondent à un impôt sur les ménages, incluant les taxes, charges et amendes et les contributions en nature des villageois (travaux du village).

Source : entretien de terrain avec les élus municipaux turcs, conduits en avril 2013 par D^r Ceren Ozgen pour l'Institut pour le développement urbain international.

La loi turque autorise également les autorités locales à s'unir pour collaborer aux prestations de services publics dont elles sont responsables. Ce sont des entités publiques corporatives avec une autonomie financière et de gestion. Leurs revenus proviennent de la redevance, des taxes sur les services, des contributions d'autres entités publiques et des revenus des actifs ou d'autres sources. Les administrations provinciales peuvent faire des contributions financières à la fois aux unions et aux villages.

Depuis 2005, les municipalités ont été capables de conserver un partage important des impôts sur la propriété qu'elles collectent et les lois récentes ont clarifié les divisions géographiques et les responsabilités des gouvernements locaux. Le partage de l'impôt généré localement et collecté par le gouvernement central a été redéfini pour mieux correspondre aux flux de fonds répondant aux besoins des autorités locales du niveau provincial ou du niveau du village. Certaines régions demeurent cependant dépendantes des transferts centraux.

Le cas irakien illustre les difficultés de gestion urbaine à la suite des guerres qui ont dévasté les villes et détruit les infrastructures, privant la population d'accès aux services de base. La reconstruction a été entravée par les troubles civils persistants, une insécurité largement répandue et, dans certains cas, des troubles sérieux. Même si les propriétaires détiennent des titres de propriété, la perte de beaucoup d'entre

eux à la suite des guerres a conduit à une multitude de déclarations de sinistre tandis que les importantes pertes de documents en circulation et le dépôt de plaintes par d'anciens exilés a encore plus compliqué la tâche de reconstitution d'un système de registre des propriétés.

La Constitution irakienne de 2005 établit les principes selon lesquels le revenu national du pétrole doit être partagé entre autorités locales, stipulant qu'il doit être distribué selon la taille de la population, tandis que la loi n° 21 de 2008 garantit aux conseils locaux le droit de lever l'impôt local, mais ce droit est remis en cause par le ministère des Finances et invalidé par les tribunaux. Par conséquent, les autorités locales sont totalement dépendantes des transferts centraux pour financer les investissements en infrastructures et les dépenses opérationnelles. Le Kurdistan fait figure d'exception par son statut de gouvernement régional : en 2010, il a reçu 17 % du budget national à comparer aux 5 % qui ont été partagés entre les 15 gouvernorats restants. En 2011, une allocation de 1 USD par baril de pétrole a été accordée aux gouvernorats qui produisent du pétrole ou le transforment, augmentant les allocations de financement local à 4,37 milliards USD, dont 3,72 milliards ont été destinés aux investissements en capitaux et 0,42 milliard aux dépenses d'exploitation.

En **Jordanie**, les municipalités utilisent une base d'imposition définie au niveau central, en appliquent les taux indiqués

aux propriétés comprises dans leur juridiction, émettent des factures et collectent l'impôt sur la propriété ; les deux tiers du rendement leur sont alloués. Toutes les transactions sur les terrains et les nouvelles subdivisions sont enregistrées par le Département de la surveillance des terres et le ministère des Finances numérise les registres des 93 municipalités ; dans le Grand Amman, les registres d'impôt sont déjà électroniques. Amman a un régime spécial qui inclut des taux variables en fonction des caractéristiques du quartier, donnant ainsi plus de sérieux aux calculs des évaluations. Une taxe est aussi imposée sur les transactions de propriétés, qui a été réduite de 10 à 5 % en 2010.

Un facteur dépréciatif de 20 % est applicable à tous les bâtiments existants avec une dépréciation de 10 % pour les structures construites avant 1974. La taxe correspond à un taux sur l'immobilier de 10 % avec des majorations de 2 % pour l'éducation et de 3 % pour le traitement des eaux usées. La valeur équivalente du loyer de l'espace vacant est estimée à 2 % de la valeur du capital et s'applique à un taux de 2 % pour un impôt effectif de 0,04 %. En 2009, le revenu total dérivé de la taxe sur les propriétés a comptabilisé un montant de 2,6 % du revenu total de l'imposition des gouvernorats et 0,46 % du PIB⁽⁴²⁾. Comme dans les autres pays de la région *MEWA*, la taxe sur l'espace vacant (ou foncier non bâti) est trop réduite pour dissuader les spéculateurs, l'achat de la parcelle étant considéré comme la première étape du processus de construction de l'habitat informel financé par l'épargne.

La réévaluation de la valeur des propriétés, qui doit se tenir tous les cinq ans, a maintenant huit ans de retard, ce qui implique une sous-évaluation estimée à plus de 50 % si on prend en compte le taux de la croissance urbaine observée dans les grandes villes. Les taux de collecte n'excèdent pas 70 % dans le Grand Amman et sont plus faibles dans les autres municipalités ; cela est comparable aux autres taux de la plupart des pays à revenu faible et moyen. Considérant l'effet

combiné de la sous-évaluation et de la collecte inadéquate, la contribution de l'impôt sur les propriétés au PIB a décliné au cours des cinq dernières années et les revenus locaux ont diminué tandis que la zone urbanisée s'est étendue.

Le Liban contraste avec les autres pays de la région *MEWA* car l'impôt sur les propriétés est collecté directement par les municipalités, de même que les permis de construire qui comptent pour 85 % de leurs revenus. La taxe correspond à un pourcentage de la valeur rentière de la propriété fixé à 5 % pour usage résidentiel et 7 % pour d'autres usages. Le revenu actuel provenant des taxes sur les locations des propriétés commerciales ou résidentielles est inclus dans l'impôt sur le revenu.

Les bâtiments vides ne générant aucune location, la perte de revenus sur la spéculation des terres et des bâtiments est importante, particulièrement durant les périodes économiquement incertaines. De surcroît, les municipalités libanaises ne taxent pas les bâtiments construits sans permis et les rôles d'imposition municipaux sont obsolètes. En 2009, la Banque mondiale a estimé que 35 % des occupants ne communiquent pas aux autorités locales l'usage qu'ils font de leur propriété et que le rendement de la taxe, si cette dernière était administrée normalement, pourrait tripler. Une décision de 2005 de la Cour d'audit a indiqué que les propriétaires ou occupants de constructions illégales devraient aussi payer des impôts, mais la mise en œuvre de la décision et son fondement légal ne sont pas clairs.

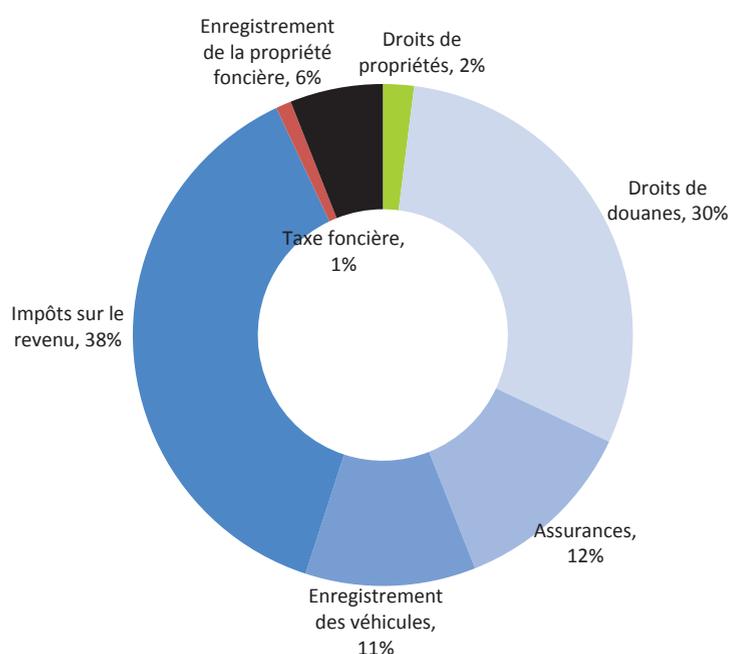
Les conseils municipaux élus fixent les taux d'imposition, gèrent les budgets et prêtent des fonds pour entreprendre des projets spécifiques utilisant les revenus présents et futurs afin d'obtenir des garanties souveraines sur le prêt. L'administrateur authentifie toutes les décisions financières municipales, incluant le budget, les taux d'imposition, l'achat, la vente ou la cession d'actifs. Le gouverneur provincial doit approuver l'externalisation des services publics ou leur cession.

(42) USAID (2010).

Le Fonds municipal indépendant est un instrument fiduciaire pour le dépôt et la redistribution des impôts qui sont collectés au niveau central au nom des autorités locales, et qui sert également pour les financements de projets que font des donateurs à travers des subventions ou des prêts. Le ministère des Finances divulgue légalement les montants spécifiés des reçus des taxes immobilières et des opérations de services publics ; 10 % sont ponctionnés de l'impôt

sur l'immobilier collecté au sein des limites municipales et également des taxes de transfert, et des surcharges sont appliquées aux registres d'inscription (5 %) et aux factures d'eau et d'électricité (10 %). Une taxe sur la valeur est aussi prélevée sur les télécommunications en dehors des limites municipales. Ces abattements sont déposés dans le fonds et inclus dans le fonds commun alloué annuellement (graphique 8.6).

GRAPHIQUE 8.6
Composition des revenus (FMI, 1999-2009)



Source : ICMA (2011), p. 73.

En **Syrie**, les finances des gouvernements locaux sont centralisées et les opérations de tous les gouvernements locaux sont fondées sur les transferts centraux. Un fonds non dépensé est retourné à la trésorerie nationale.

En **Iran**, la promulgation de la loi de 2003 sur la taxe de fusion a centralisé la collecte des revenus. Les gouvernements locaux dépendent des transferts centraux qui sont alloués annuellement en accord avec une décision du Parlement. Ces allocations reflètent les priorités du plan de développement national quinquennal.

Elles prennent également en considération un ratio de revenus locaux déterminé par le ministère de l'Intérieur : 60 % des transferts de développement sont affectés à des projets spécifiques incluant l'infrastructure et 40 % sont discrétionnaires⁽⁴³⁾. La source la plus importante des revenus locaux est une taxe collectée sur les permis de construire, sur les modifications de ces permis et les augmentations de densité. L'absence d'une formule d'allocation bien définie affecte la prévision sur les revenus locaux et rend la redistribution tributaire de la politisation.

(43) TOSUN et YIMAZ (2008).

En **Palestine**, la situation spéciale qui prévaut dans les Territoires occupés et à Gaza depuis les élections de 2006 a contraint les municipalités à s'appuyer sur les revenus qu'elles génèrent pour financer les services de base. La loi de 1997 sur les autorités locales les autorise à créer de nouveaux impôts et barèmes et à fixer de nouveaux taux d'imposition par le recours à des amendements. Elles doivent s'accorder avec le gouvernement central au sujet du montant des impôts et des modifications des rôles nominatifs, incluant l'impôt foncier, les permis de construire et les tarifs des services publics. À Gaza, les municipalités administrent ces impôts directement. Si l'on prend en considération leurs ressources limitées et la nécessité qu'elles ont d'être autonomes et de gérer leurs propres affaires, il en résulte que les municipalités palestiniennes dépendent des financements des donateurs pour les projets d'infrastructure et pour financer l'organisation des services publics. La plupart de ces projets sont supervisés par les organisations étrangères qui les financent.

Au **Yémen**, la gestion des finances locales est de la seule responsabilité du ministère des Finances. Le Parlement approuve le budget national mais ne l'amende pas en termes individuels. Le ministère de la Coopération internationale et de la Planification prépare le plan de développement national et le budget d'investissement annuel, qui a pour base un programme annuel d'investissement en capital fixant les priorités et les objectifs détaillés du plan. Un comité *High Tender* promeut l'appel d'offres sur les seuls projets stipulés.

La loi sur l'autorité locale de 2000 permet aux municipalités de recevoir des fonds de différentes sources :

- un revenu généré localement par les impôts, les tarifs et d'autres charges ;
- un partage des revenus collectés localement par le gouvernement national ;
- des transferts centraux pour les dépenses courantes, consistant principalement en des salaires ;

- des subventions financées par le niveau central pour les investissements en capital ;
- des dons privés et bilatéraux qui constituent la source principale de financement pour les projets de développement.

Le gouvernement central fixe la base d'imposition et détermine les taux d'imposition et les barèmes. À l'exception de la *zakat*, un impôt religieux sur la richesse, similaire à la *tithe*, alloué aux provisions des services publics et à l'assistance sociale, il n'y a que quelques impôts en dehors des grandes villes et presque aucun dans les zones rurales⁽⁴⁴⁾. Par conséquent, toutes les sources de financement local combinent presque toutes les dépenses courantes et les investissements en infrastructure pour environ 10 à 15 % des dépenses locales, ce qui ne correspond annuellement qu'à 6 USD par habitant⁽⁴⁵⁾.

En **Arabie saoudite**, les municipalités ne peuvent ni fixer le taux de l'impôt local ni le collecter ; elles n'ont pas le pouvoir d'emprunter et dépendent des gouvernements centraux pour le financement. Leurs seules sources de financement sont les taxes sur les permis de construire, les taxes annuelles sur les licences d'exploitation et sur les campagnes d'affichages publicitaires. Ces taxes sont collectées par le ministère des Finances et retournées aux municipalités. Du fait de leur statut spécial, les émirats de Riyad (la capitale), de La Mecque et de Médine (les deux villes saintes) ont des budgets séparés et sont autorisés à gérer leurs propres finances en rendant des comptes directement au conseil des ministres et au roi. Les comités techniques sont responsables de l'administration publique, de la planification urbaine, de la gestion du développement urbain et de la prestation des services publics, incluant l'éducation et la santé. La mission la plus importante pour les deux villes saintes est de superviser le *hadj*, le pèlerinage annuel qui rassemble plus de 3 millions de musulmans venus du monde entier, ainsi que le rituel *umra* qui fait participer également des millions de visiteurs, tous ces pèlerins

(44) TOSUN et YIMAZ (2008).

(45) BANQUE MONDIALE (2010).

passant en général par Djedda, le pont vers La Mecque. Ce flux important de visiteurs requiert des infrastructures et des services spéciaux, notamment en termes de transport et de santé.

Financement et gestion des services de base

Le financement sur le long terme des services locaux de base et du logement social est difficile à obtenir pour les pays de la région *MEWA* non producteurs de pétrole. Les subventions des gouvernements centraux sont limitées, et les prêts des donateurs et des organisations de développement multilatérales ou bilatérales requièrent des garanties souveraines et une prise de risque sur les échanges internationaux que les gouvernements ne peuvent souvent pas prendre. Dans les grandes villes, les fonds disponibles sont alloués au financement des investissements des infrastructures en réponse à des urgences comme les reconstructions post-catastrophes naturelles et la réhabilitation de quartiers endommagés par les conflits civils. Comme dans le cas des pays à revenu faible et moyen, des institutions financières municipales ont été créées pour accorder aux gouvernements locaux un capital d'investissement. Principalement financées par

le niveau central, elles sont soutenues par la Banque mondiale et d'autres organisations de développement international.

Des fonds bien gérés dans les économies émergentes ont prospéré tandis que ceux faiblement gérés ont implosé ou ont été restructurés afin d'éviter leur destruction. Même si l'investissement a été dirigé vers le financement des projets d'infrastructure, une tendance récente se tourne vers le financement des projets réduisant la pauvreté ou les initiatives environnementales. Considérant la croissance déstabilisante des disparités de revenus dans les zones urbaines et les impacts anticipés du changement climatique, il est raisonnable d'assumer que ces projets recevront une attention croissante du niveau local.

Plusieurs fonds méritent une attention particulière dans la région *MEWA*. En Jordanie, la Banque de développement des villes et villages est une institution publique, indépendante administrativement et financièrement, qui octroie des financements à long terme aux autorités locales depuis 1970 (tableau 8.10). Les prêts sont accordés aux conseils locaux pour des projets qui améliorent les services publics et leur rendement. Cette banque garantit et administre également des prêts à d'autres intervenants pour autant que ces prêts soient consacrés à des activités similaires.

TABLEAU 8.10
Composition de la Banque de développement des villes et villages

Contributeurs	Capital annoncé	Pourcentage du total	Capital payé
Royaume hachémite de Jordanie	34 millions JOD	68 %	34 millions JOD
Banque centrale de Jordanie	1 million JOD	2 %	1 million JOD
Conseils locaux	15 millions JOD	30 %	11,6 millions JOD
Total	50 millions JOD	100 %	466 millions JOD

Source : BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DES VILLES ET VILLAGES, http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/egov/government+ministries+_+entities/cities+and+villages+development+bank/general+information/cities+and+villages+development+bank+general+information.

Le Fonds municipal palestinien pour le développement et les prêts est une institution publique indépendante créée en 2005 pour aider les gouvernements locaux à promouvoir le développement économique et améliorer leur efficacité. Ce fonds permet aux municipalités d'avoir accès aux ressources financières de l'Autorité palestinienne et des donateurs qui sont dédiés aux services de base et aux projets

d'infrastructure locale. Entre 2005 et août 2012, le *MDLF* a financé 126 millions USD pour des projets de financements d'échelle réduite au titre des infrastructures, du développement des capacités et d'initiatives innovantes au niveau municipal.

La Turquie a établi la Banque Iller (Banque des Provinces ou *IlIIBank*) en 1993 pour financer le développement urbain

des municipalités. Son rôle institutionnel a été redéfini en 2011 (loi n° 6107) et elle accorde désormais des services techniques et de conseil, ainsi qu'un financement aux gouvernements locaux pour leur permettre d'attirer et de gérer des financements internationaux pour les projets de développement. Elle joue aussi le rôle d'intermédiaire pour les transferts centraux vers les autorités locales, un rôle qui lui donne un statut spécial par son interaction avec les municipalités. Elle offre des financements dans les trois domaines suivants :

- Infrastructures : accès à l'eau potable, traitement des eaux, gestion des déchets solides, dessalement ;
- Acquisition de terrains pour le compte du domaine public ainsi que des acquisitions d'équipements ;
- Projets de construction incluant les installations de services publics, les routes et terminaux, les centres d'affaires, les espaces ouverts et parcs.

L'Iran était sur le point de lancer un fonds de développement local avec la participation de la Banque mondiale en 2005. Le fonds était conçu pour les communautés périurbaines et rurales avec une attention particulière pour les projets d'infrastructure de petite échelle. Les sanctions imposées sur l'Iran ont stoppé cette initiative.

En parallèle, avec l'évolution de la finance publique vers une plus grande implication du secteur privé, les fonds de développement municipaux évoluent de leur structure initiale vers des instruments canalisant des fonds publics destinés aux autorités locales, afin de devenir des sources d'investissement d'infrastructures à long terme et d'assurer la modernisation des services urbains de base. Beaucoup de ces fonds ont d'abord émergé comme des fonds de développement locaux autonomes gérés par le secteur privé, dont la taille et la capacité leur permettent d'attirer des investissements privés, et offrent aux municipalités un financement de plus long terme pour les projets d'infrastructure.

Les sociétés d'investissement (*private equity*) de ces intermédiaires financiers leur permettent de créer de nouveaux produits qui renforcent leur capacité à attirer les capitaux internationaux. Un modèle de

cette transformation positive est le *Indi's Tamil Nadu Urban Development Fund* qui gère également un fonds séparé pour les projets sociaux. Les fonds de développement locaux existent désormais en Asie, en Amérique latine et en Afrique du Sud. Un avantage décisif pour les municipalités est qu'il leur permet d'avoir accès aux marchés de capitaux nationaux et internationaux à travers des mécanismes de groupement ainsi que des produits de crédit renforcés que le fonds octroie. Les projets d'accès à l'eau, d'assainissement et de construction de routes sont les plus courants pour lesquels les municipalités demandent des prêts. La plupart des institutions financières municipales et la plupart des fonds de développement locaux ont bénéficié des transferts centraux de revenus aux autorités locales.

Les fonds spéciaux régionaux constituent également une source potentielle de financement des services locaux de base. Même si ces fonds existent en *MEWA*, et si la plupart sont sponsorisés par les pays du CCG, en général, ils ne financent pas des projets entrepris par les autorités locales. Certains, comme le Fonds (koweïtien) pour le développement économique arabe, permettent de financer des projets d'eau, de traitement de l'eau et de transport pour le compte des autorités provinciales mais requièrent des garanties souveraines. Une exception notable est le Fonds du Koweït pour le développement économique et social qui finance les projets sociaux, économiques et culturels en ligne avec les plans nationaux. Les bénéficiaires du fonds, qui peuvent être des organisations publiques ou privées, doivent faire une contribution financière. Le fonds donne la priorité aux projets arabes qui renforcent la coopération entre les pays, incluant les communications, les routes et les infrastructures électriques.

La Facilité de financement arabe pour l'infrastructure est un *joint-venture* entre la Banque de développement islamique, la Banque mondiale et l'*International Finance Corporation* pour promouvoir les partenariats public-privé dans les projets d'infrastructure. Les secteurs concernés sont l'énergie, le transport, l'eau, l'assainissement, les communications, la santé et l'éducation. Le service permet les investissements, finance les garanties

et l'assistance technique aux gouvernements et au secteur privé pour des projets spécifiques.

Les partenariats public-privé dans le financement et la gestion des services publics de base

La combinaison d'une urbanisation rapide et d'un sous-investissement dans les infrastructures a entravé la capacité de MEWA à délivrer les services publics de base dans les zones urbaines informelles. Les gouvernements ont cherché à impliquer le secteur privé dans la prestation adéquate des services publics, avant même que les protestations de 2011 aient commencé⁽⁴⁶⁾. Les pays de la région MEWA ont aussi pris du retard dans la promotion de fonds autonomes gérés de manière privée ou dans la création de mécanismes financiers innovants promouvant le développement local. On constate également une absence d'institutions de microfinance qui pourraient assister les ménages les plus pauvres dans leur trésorerie et les aider à accéder à des services de base modernisés visant à améliorer leurs conditions de vie dans les taudis et les établissements informels. Tant qu'il n'en sera pas ainsi, les autorités locales continueront de dépendre de la planification, de la budgétisation et de la programmation centrales pour les projets d'adduction d'eau, d'assainissement et de transport.

La participation du secteur privé dans les infrastructures peut prendre plusieurs formes en accord avec la structure des accords contractuels et en fonction du degré de partage de risque et de la coopération entre les secteurs public et privé. Certaines concessions, cessions ou certains projets « Greenfield » incluent des garanties et d'autres avantages pour attirer le secteur privé et compenser les risques en investissement. Ces arrangements sont considérés comme des partenariats public-privé (PPP), car ils impliquent un partage des coûts et des risques entre les deux secteurs (encadré 7.3).

L'implication du secteur privé dans les infrastructures des pays de la région MEWA entre 1990 et 2011 a été principalement limitée aux projets centraux et concentrés dans l'énergie et les télécommunications, deux secteurs hautement rémunérateurs. Pour la totalité des pays de la région (voy. annexe 9), les investissements totaux dans ces secteurs ont augmenté de 78 millions USA en 1990 à 18 565 millions USD en 2011. Tandis que les projets d'adduction d'eau et d'assainissement sont sous-quantifiés dans ces données, les exemples d'implication du secteur privé sont pris en compte dans cette section sur les services de base.

Un cadre légal solide pour les partenariats public-privé est crucial pour réguler le partage des risques et les arrangements mutuels entre les deux parties. La Jordanie, le Liban et la Syrie (avant les bouleversements récents) ont rédigé plusieurs lois spécifiques pour créer une base et un cadre clairs pour les PPP. Un élément clé de ces lois est la création de comités de haut niveau avec des représentants des différents ministères responsables de la supervision des projets de PPP, afin de permettre au gouvernement central de prendre les devants sur la planification et la programmation des projets de PPP (voy. encadré 8.3 pour une description du premier projet PPP jordanien).

Le Plan de développement national irakien pour 2010-2014, en se basant sur une législation plus ancienne, met l'accent sur l'utilisation des PPP pour les infrastructures : la loi de 1986 pour les propriétés détenues par l'État et le *Lease 32*, qui permet les partenariats entre secteurs publics et privés ; la loi sur l'entreprise n° 22 de 1987, qui autorise les entreprises d'État à signer des partenariats avec des entreprises arabes ou étrangères dans le même secteur, et la loi des contrats publics de 2004 qui régule ces partenariats. Un amendement de 2009 sur la loi d'investissement n° 13 a étendu les bénéfices de l'allocation des terres aux PPP⁽⁴⁷⁾. Depuis 2007, la Turquie a élaboré des lois indiquant les

(46) BANQUE MONDIALE et *Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)*, <http://ppi.worldbank.org/>.

(47) BÖHMER (2010), pp. 14-15.

modèles communs pour les PPP (principalement *Build-Operate-Transfer* et ses variantes) ; la rédaction d'une seule loi sur les PPP est en cours avec des options plus flexibles et de meilleures directives⁽⁴⁸⁾. Le Yémen développe actuellement une loi sur les PPP avec une assistance financière de la Banque mondiale, de la Corporation financière internationale et de la Facilité financière pour les infrastructures de la Banque islamique pour le développement.

Les troubles civils de 2011 dans la région, ainsi que la crise financière mondiale, ont généré une baisse générale des

investissements privés et des investissements directs étrangers, en dehors du CCG et de la Turquie. Les gouvernements des pays non producteurs de pétrole agissent avec un besoin urgent d'accroître la qualité et la quantité des services tout en subissant des limitations budgétaires sévères. Par ailleurs, ils seront sous pression pour développer des modèles alternatifs de financement afin d'attirer les investisseurs privés dans le contexte d'une perception générale d'instabilité, de manque de sécurité et de troubles civils. Au niveau municipal, les gouvernements locaux ont des ressources limitées pour réaliser des accords public-privé.

Encadré 8.3 – Le site de traitement des eaux usées de Khirbet As-Samra.

En Jordanie, le premier projet PPP est le contrat *Build-Operate-Transfer* signé pour vingt-cinq ans, desservant 2,2 millions d'habitants dans la région d'Amman et de Zarqa, qui a été conduit par le ministère de l'Eau tandis que la partie de l'irrigation est dirigée par l'entreprise française Suez Environnement.

L'appel d'offres a été rendu public en 2001 et les accords finaux ont été signés en 2003 ; la construction a débuté en 2004 et fut terminée en 2008. Les structures institutionnelles illustrent la complexité des PPP dans la région.

La conception, la construction et la concession du projet ont été confiées pour vingt-cinq ans à l'entité privée *Samra Wastewater Treatment Plant Co. Ltd.*, créée par Suez Environnement et un groupe d'investisseurs internationaux incluant les entreprises américaines Morganti, une filiale du groupe *Consolidated Contractors*, et *Infilco Degremont*. Un consortium de banques dirigé par la Banque Arabe a mis en place un groupement de 9 institutions financières locales et internationales afin d'accorder un prêt pour vingt ans. Le coût total du projet était de 169 millions USD. Il est financé de la façon suivante :

- USAID à travers *le Millennium Challenge Corporation* : 78 millions USD (46 %) ;
- *Bank Consortium* dirigé par la Banque Arabe : 60 millions USD (36 %) ;
- *Samra Plant Consortium* (filiale de Suez Environment) : 17 millions USD (10 %) ;
- Le gouvernement de Jordanie, ministère de l'Eau et de l'Irrigation : 14 millions USD (8 %).

L'Agence suédoise de développement international (*International Development Corporation Agency*) a été un intermédiaire financier durant les dix-huit premiers mois de la phase de préparation, et l'Agence de garantie d'investissement multilatéral de la Banque mondiale a offert une garantie de 9,8 millions USD en 2006.

La première phase du projet a consisté en la conception et la construction, puis en l'exploitation du site jusqu'en 2015, et la seconde phase consistera à développer le site pour répondre à une demande en hausse de 40 % jusqu'en 2050 du fait de la croissance urbaine d'Amman (de 267 000 m³ par jour à 367 000 m³ par jour). Les coûts du développement estimés à 223 millions USD ont été couverts dans le même schéma *BOT*, l'USAID fournissant 93 millions USD et le gouvernement jordanien contribuant à hauteur de 20 millions USD. Aucune acquisition de terrain n'est requise pour cette expansion, les terrains appartenant au ministère de l'Eau et de l'Infrastructure.

Sources : DEGREMONT, <http://www.degremont-technologies.com/> ; MIGA (2012) ; AL-MOMANI (2011) ; MCC (2012).

(48) UZUNKAYA (2010), p. 19.

Les modernisations urbaines basées sur le financement par valorisation du foncier

En dépit des difficultés que soulève actuellement le droit des sols, les autorités locales des économies émergentes se tournent de plus en plus vers la valorisation du foncier pour le financement des projets urbains, en particulier pour les projets sociaux. Elles peuvent obtenir des terrains à travers trois instruments principaux : par l'allocation des terres détenues par l'État ou le transfert de propriété à des agences centrales, par l'appropriation des terres privées par expropriation pour cause d'utilité publique, ou par des accords d'achat négociés.

L'allocation de terrains dans les périphéries des zones urbaines existantes est couramment utilisée en Afrique du Nord pour développer de nouvelles villes et des extensions urbaines planifiées en partenariat avec des investisseurs privés, comprenant en général une combinaison de logements aux prix abordables, de logements sociaux à grande échelle et de zones industrielles. La composante « logements aux prix abordables » n'a pas été exempte d'abus dès lors que les terrains sont normalement considérés comme

ayant un prix subventionné et que les projets développés par le secteur privé ont eu tendance à produire des unités aux prix supérieurs au marché au lieu de créer des logements aux justes prix.

Les terrains acquis (par achat ou expropriation) par les autorités locales ont traditionnellement été utilisés pour construire des routes et des infrastructures de services publics, y compris dans les zones densément peuplées et les quartiers sous-desservis. Plus récemment, les autorités locales se sont tournées vers des méthodes qui leur permettent de cerner le prix du marché des terrains à travers la liquidation ou la revente quand il y a un déséquilibre substantiel entre la vente des terres et leur valeur réelle due à la modernisation du site effectuée. Cette approche a été utilisée ailleurs dans des projets de réhabilitation et de rénovation urbaines mais a souvent été perçue comme socialement discriminatoire du fait que les ménages concernés étaient invariablement relocalisés dans des logements périphériques. La loi turque sur la régénération urbaine a essayé de résoudre ce problème en permettant au ministère de la Planification urbaine et environnementale d'intervenir dans la restructuration des quartiers qui ne sont pas aux normes dans les villes ayant une urbanisation rapide (encadré 8.4).

Encadré 8.4 – Loi turque pour la régénération urbaine.

La loi turque de 2012 sur la régénération urbaine (loi n° 6306) offre au ministère de l'Environnement et de la Planification urbaine la capacité de démolir des immeubles à risque et de les reconstruire dans un endroit plus sûr. La loi permet au gouvernement : a) de régulariser les établissements informels ; b) de redessiner l'espace avec des objectifs plus esthétiques et fonctionnels, et c) de réutiliser des terrains urbains pour des usages plus importants. Ce dernier objectif est le plus important de la loi. Dans les principales villes turques, plus de 7 millions d'immeubles doivent être construits à la suite de cette loi.

Les habitants des zones concernées peuvent choisir volontairement de démolir leurs immeubles en échange d'une compensation ou peuvent laisser le gouvernement le faire. Les personnes déplacées ont l'option de rester dans les nouveaux bâtiments (qui sont généralement trop chers pour elles) ou d'habiter dans des logements sociaux dans des zones moins centrales. La loi prévoit l'établissement d'un Fonds pour les projets de régénération afin de donner des prêts aux investisseurs pour qu'ils redéveloppent les espaces dégagés. Les fonds sont générés par des honoraires/redevances collectés par la mise en œuvre des lois environnementales, par les profits des ventes de propriété grâce aux lois de la foresterie et par la Banque İller.

Sources : LETSCH (2012) ; ÖZDEMİR (2013).

Du fait de leur construction avec des matériaux pérennes et de leur meilleur standard de construction, la plupart des établissements formels ne requièrent que des services améliorés et une régularisation de leur plan. Mais les bidonvilles et les autres quartiers informels ont besoin d'une restructuration. Une alternative à la mise à l'écart sociale de la régénération urbaine se situe dans la modernisation des sites, un concept largement utilisé en Asie, et notamment en Thaïlande. Ce concept a été repris ailleurs, notamment en Afrique du Sud⁽⁴⁹⁾. La plupart de ces quartiers, qui étaient avant dans la périphérie urbaine, sont maintenant localisés dans le centre et leurs habitants ne veulent pas être déplacés. La reconstruction avec des standards sanitaires et de sécurité aux normes ainsi que des services publics adéquats permettent d'atteindre les objectifs que souhaitent la ville et les habitants. Les propriétaires obtiennent une parcelle de terrain plus petite ou une habitation dans un immeuble multifamilial. La parcelle d'origine la plus appropriée pour faire une plus-value est vendue aux enchères et l'argent reçu est utilisé pour rembourser les coûts de l'infrastructure et du relogement.

Eu égard à leur orientation sociopolitique, les villes de la région *MEWA* vont de plus en plus se tourner vers des instruments financiers basés sur la valorisation du foncier comme moyen le plus adapté pour financer les infrastructures et les modernisations urbaines, vu la valeur élevée des terrains urbains et de leur augmentation rapide. De surcroît, les inquiétudes quant aux potentiels troubles civils dissuadent de plus en plus les déplacements vers des endroits périphériques.

8.5 Défis actuels et à venir

Les pays de la région *MEWA* partagent un positionnement stratégique intéressant, un héritage culturel riche et une tradition de gouvernance centralisée. Parmi les défis auxquels ils font face subsistent les effets des conflits qui ont balayé la région. Ces conflits ont en effet généré plus de la moitié

des réfugiés du monde, déplacé des populations internes et causé des dégâts importants dans les infrastructures urbaines de beaucoup de pays de la région.

En dépit d'un déclin prévu de la fertilité, les villes de la région doivent accueillir plus de 96 millions de nouveaux habitants d'ici à 2030. Un large pan de la jeunesse continuera à réclamer des emplois, des logements et des services que tous les pays de la région ont du mal à offrir. Aggravée par la récession de 2008, la situation actuelle a déclenché d'importants mouvements de population, à la fois internes et externes. Cependant, l'amélioration du niveau d'éducation de la jeunesse, son ouverture aux nouvelles idées et sa volonté d'adopter de nouvelles technologies démontrent le potentiel pour faire avancer ces pays économiquement.

L'expansion des zones urbanisées conduira à l'émergence d'agglomérations métropolitaines et de régions urbaines caractérisées par des « couloirs », des « nœuds », des villes satellites et nouvelles. Les dynamiques urbaines, alimentées par une demande soutenue en emplois et en logements et par les transferts de fonds venus de l'étranger, continueront de créer des dysfonctionnements sur les marchés fonciers et de produire un mélange d'espaces planifiés et bien desservis et d'établissements informels non planifiés et non desservis, ainsi que des villages en phase d'urbanisation en périphérie, tandis que l'infrastructure de centres-villes anciens se détériore.

Changement climatique et catastrophes naturelles

Les pays de la région *MEWA* sont sujets à des inondations, des tremblements de terre, des sécheresses et vagues de chaleur qui peuvent avoir des conséquences sur les prix de l'alimentation et la sécurité. Ces phénomènes pourraient également accélérer les migrations urbaines, et beaucoup de ces risques seront aggravés par le changement climatique. L'investissement dans les

(49) Voy. *In-situ Upgrading of Informal Settlements in South Africa*, <http://i2ud.org/2013/02/re-blocking-in-situ-upgrading-of-informal-settlements-in-south-africa/>.

infrastructures est un élément essentiel de la gestion des risques de catastrophes et de la construction de la résilience, aussi bien pour les risques présents que pour les probables risques futurs.

L'Iran, la Turquie et le Yémen ont récemment souffert d'une série de tremblements de terre. L'urbanisation, les industries et les zones touristiques se sont étirées le long de la mer Méditerranée et le long des côtes de la mer Rouge, malgré les risques que peuvent provoquer les fréquentes tempêtes et la montée du niveau de la mer. Des millions de personnes exposées à ces risques peuvent être déplacées ou même être mises en danger. Les infrastructures actuelles ne permettent pas aux autorités locales de répondre efficacement aux urgences d'une telle ampleur. Les communautés les plus pauvres en périphérie urbaine doivent généralement se débrouiller par elles-mêmes.

Il devient urgent de donner de plus grandes responsabilités aux autorités locales pour leur permettre d'appuyer au mieux les communautés les plus vulnérables et les établissements informels. Tandis que les stratégies de réduction des risques nécessitent parfois une action au-delà de la juridiction d'une seule autorité locale, le chevauchement des responsabilités est un problème important, particulièrement dans les zones côtières périurbaines et dans certaines zones à risque (incluant les zones inondables, les plaines et terrains en pente), là où les risques urbains seront aggravés par les impacts à la fois sur les écosystèmes et sur les éléments naturels et culturels. Dubaï, l'Iran, le Liban et Oman, entre autres, ont entrepris des évaluations des risques qui doivent aider à planifier les investissements en infrastructures dans les localités à haut risque.

Dans ce contexte, la centralisation et les procédures bureaucratiques représentent une cause majeure des dysfonctionnements institutionnels. Les défaillances en infrastructures, les canaux inadéquats en termes de communication, en dépit de la technologie du téléphone mobile largement

disponible, et l'implication limitée des parties prenantes, incluant les ONG, entraînent une sous-estimation des risques.

L'Unité libanaise pour la gestion des risques de catastrophes au sein du conseil des ministres a engagé un programme de réduction des risques de catastrophes impliquant Beyrouth et 51 autres municipalités. En Iran, la ville de Machhad entreprend un projet pilote de réduction des risques avec le soutien du gouvernement provincial. Au Yémen, la préparation aux risques n'a toujours pas été transférée aux autorités locales et la coordination est un problème au niveau national car deux agences partagent la responsabilité pour la gestion des risques de catastrophes : l'Unité nationale de gestion des catastrophes et la Direction environnementale pour les urgences et catastrophes ; les fonctions ne sont pas transférées aux autorités locales.

Pourtant, les défis s'accumulent dans la région en termes d'anticipation du changement climatique. La rareté des ressources en eau de la région est déjà manifeste, tandis que la montée du niveau de la mer affectera les régions les plus basses et les villes côtières. Les modèles de changement climatique prédisent que, d'ici à 2050, la région MEWA pourrait avoir une température plus élevée de 2,5 °C à 3,7 °C en été et de 2,0 °C à 3,1 °C plus chaude en hiver⁽⁵⁰⁾. Les événements climatiques ainsi que les périodes de sécheresse seront plus fréquents et plus sévères. La réduction des précipitations accentuera la pression sur les ressources en eau. Les seuls pays concernés par une hausse des précipitations sont l'Iran et l'Irak de l'Ouest⁽⁵¹⁾.

La montée du niveau des mers menacera les infrastructures et les nappes aquifères côtières, particulièrement à Gaza, avec une avancée de l'eau salée et une augmentation de la fréquence des inondations dans les zones densément peuplées et basses. Les prévisions de la montée du niveau des mers se situent entre 0,1 m et 0,3 m d'ici à 2050. Le niveau de la mer Méditerranée est monté de 1,0 à 1,5 mm chaque année entre 1943 et 2000, et a connu une augmentation

(50) HEMMING *et al.* (2007).

(51) GOBEI et DE PAUW (2010).

de 20 cm depuis le début du XXI^e siècle⁽⁵²⁾. En Iraq, la faible élévation des terres entre Basra et Shatt al-Arab, incluant les ports importants d'Umm Qasr et d'Al-Faw, risque de rendre la côte du pays sensible aux inondations sans parler des effets de l'érosion dus à la montée du niveau de la mer⁽⁵³⁾. En Arabie saoudite, Dammam, Ras Tannura, Jubail et Khalfi, sur la côte Est, et Djedda, Rabigh, Yanbu et Djizan, sur la côte Ouest, sont les villes côtières les plus vulnérables. Une étude de 2002 prédit que les impacts combinés d'une demande croissante en eau, d'une diminution des ressources en eau, des dommages sur la qualité de l'eau, des inondations, des pertes en énergie hydraulique et des déséquilibres des écosystèmes associés aux effets du changement climatique coûteront à la Jordanie 1 ou 2 % de son PIB, au Liban de 2 à 5 %, à la Palestine de 2 à 5 % et à la Syrie de 4 à 7 %⁽⁵⁴⁾.

8.6 Conclusion et recommandations

La planification et la gestion du taux élevé d'urbanisation de la région relèvent d'un système complexe et changeant associant autorités centrales et locales, dont les ressources sont concentrées dans les ministères nationaux, mais dont les responsabilités sont progressivement décentralisées au niveau provincial/métropolitain et, dans une moindre mesure, au niveau local. À l'exception des pays du CCG, tous les secteurs des infrastructures et des services publics sont sous-financés. Tandis que, dans la plupart des pays, les coûts élevés des services restent de la responsabilité des ministères nationaux, les autorités locales sont handicapées par un financement inadéquat et sont incapables de s'acquitter de leur mandat. *Les efforts pour équilibrer un processus de décentralisation asymétrique doivent être poursuivis dans un cadre cohérent basé sur les principes de subsidiarité, de redistribution équitable des ressources et d'un renforcement propre des revenus locaux.*

Au vu de ces défis, plusieurs villes ont fait des progrès notables. L'accès aux services a été globalement amélioré, la proportion de personnes vivant dans des zones non desservies a diminué, mais la qualité des services disponibles est très hétérogène.

Eau

Tous les pays, à l'exception de la Turquie et de l'Iran, consomment de l'eau d'une manière non durable. La consommation de l'eau se trouve ainsi remise en cause par une demande qui dépasse l'offre, des réserves en baisse, l'absence de gestion des bassins, des financements inadéquats de la part des autorités locales et provinciales et des problèmes de fixation des prix qui se heurtent aux traditions culturelles. Outre cette demande de plus en plus importante du fait d'un taux d'urbanisation élevé, les systèmes de distribution subissent des pertes d'eau de 20 à 40 %, principalement dues à l'obsolescence des infrastructures, aux sous-investissements et à l'absence de maintenance. *Des investissements sont nécessaires dans la maintenance et l'exploitation des systèmes d'eau et les méthodes de calcul des prix doivent être réformées en vue d'encourager la conservation des infrastructures.*

Assainissement

L'assainissement amélioré est très répandu dans la plupart des pays de la région, mais il faut quand même remarquer que la définition de ce qui constitue les versions améliorées d'assainissement englobe les formes d'assainissement à bas coût comme les fosses septiques, les fosses d'aisance et les latrines à fosse avec dalle. Le coût élevé des systèmes d'assainissement fonctionnant sur l'évacuation par l'eau (*water-borne system*) participe à l'échec des administrations locales parce qu'elles sont dans l'incapacité de récupérer les coûts engagés, ce qui ralentit l'extension des services de qualité dans les zones urbanisées et ne stimule pas l'urbanisation

(52) YÁNEZ *et al.* (2011).

(53) EL RAEY (2010), p. 72.

(54) BOU-ZEID et EL-FADEL (2002).

dans les zones informelles. *Les stratégies de développement urbain doivent aborder le problème de la réhabilitation des systèmes dégradés et la modernisation des établissements informels. Dans ce but, elles doivent mettre en place des fonds d'amortissement au niveau local qui soient en charge de l'exploitation et de la maintenance des systèmes de collecte et de traitement.*

Gestion des déchets

Le ramassage et l'élimination hygiénique des déchets solides est la fonction municipale la plus courante, mais beaucoup de villes manquent de capacités pour assurer ces fonctions et traiter la quantité globale de déchets générés (proche de 10 000 tonnes par jour dans les grandes villes). Le recyclage doit encore attendre pour atteindre son potentiel car ce marché reste limité. Beaucoup de villes ont recours à l'externalisation et aux concessions pour compenser leur manque d'équipement et de staff technique. Cependant, les opérateurs privés ne desservent pas bien les quartiers les plus pauvres du fait du contenu très majoritairement organique des déchets et des routes non goudronnées et très étroites. Desservir des établissements humains qui se situent en zones pentues exclut l'utilisation de véhicules motorisés. *L'étalement urbain devra être contrôlé par des politiques spatiales cohérentes qui prennent en compte les établissements informels et les besoins en logements abordables avant qu'une solution ne soit trouvée au grave problème de la collecte des déchets et de leur élimination dans des déchetteries qui répondent aux critères sanitaires.*

Transport urbain

La construction de systèmes de transport multimodaux est l'instrument clé pour structurer l'expansion urbaine et développer des régions en retard. Tous les niveaux de gouvernement sont impliqués dans la planification, la construction, l'exploitation et la maintenance des réseaux routiers. Les grandes villes doivent gérer les flux des personnes en ayant recours au métro et au système des *rapid bus transit* qui facilitent le transport de millions de personnes par jour. Les destinations touristiques doivent être

considérées, en priorité, comme les zones d'exportation qui génèrent des échanges de revenus avec l'étranger. En dépit des efforts réalisés, la croissance rapide de la population et l'augmentation des véhicules ont limité l'impact des améliorations apportées. Les embouteillages sont une caractéristique principale des grandes villes et imposent des difficultés supplémentaires aux populations urbaines les plus pauvres. *Le modèle qui s'appuie sur le transport par voiture et véhicule privé en masse a atteint un niveau intenable dans la plupart des villes et des aires métropolitaines, engendrant pollution et coûts économiques importants. Les améliorations dans les transports nécessiteront un meilleur contrôle du développement spatial et des stratégies nationales et métropolitaines ainsi que des stratégies de croissance urbaine qui devront être structurées par des couloirs de développement et des densités nodales qui soutiendront efficacement les transits de masse.*

Gouvernance et finances locales

En dépit de décennies de décentralisation progressive, la plupart des municipalités de la région MEWA manquent toujours d'un mandat clair pour planifier et gérer leurs développements et n'ont pas les ressources financières adéquates pour investir dans les infrastructures, ou manquent des capacités techniques pour mener à bien leurs mandats. Même les autorités locales qui ont la possibilité d'emprunter manquent souvent des capacités financières leur permettant, d'une part, de rembourser les prêts correspondant aux investissements en infrastructures et, d'autre part, d'assurer les dépenses courantes et l'exploitation des services délivrés aux populations qui manquent de revenus. Les contraintes les plus importantes qui empêchent de rembourser le coût réel de l'exploitation des services publics sont des registres de propriété inadéquats, des méthodes de calcul des taxes immobilières inadaptées et l'insuffisance des tarifs appliqués aux usagers. Tandis que l'expansion urbaine renforce la charge financière sur les autorités locales, un cadre institutionnel et régulateur obsolète des finances locales a entravé leur capacité à retrouver une juste part de la valeur des propriétés urbaines dont a principalement bénéficié le secteur privé. Des réformes structurelles des

responsabilités qui sont partagées entre les gouvernements locaux, régionaux et nationaux sont nécessaires pour s'attaquer à ce problème. Tirer profit de la haute valeur des terres urbaines et asseoir un juste équilibre de l'appréciation des valeurs des terrains créées par l'investissement public sont des facteurs clés pour permettre de financer les infrastructures et assurer la prestation des services publics de base aux communautés les plus pauvres.

S'attaquer aux pressions de l'urbanisation rapide dans les pays de la région va nécessiter une forte volonté politique. Dans plusieurs pays, les difficultés nées de services publics défaillants et d'un environnement de vie délabré entraînent les disparités de revenus, l'extension de la corruption et l'exclusion qui, à son tour, engendre le chômage. Dans plusieurs pays, les difficultés nées de services publics défaillants et d'un environnement de vie délabré entraînent des disparités de revenus, l'extension de la corruption et de l'exclusion, laquelle, à son tour, engendre du chômage. Les révoltes de 2011 et les troubles continus qui s'ensuivent ont été commencés dans les villes par une jeunesse au chômage et des étudiants éduqués auxquels se sont joints des manifestants aux revenus faibles ou moyens. L'agitation civile a amené sur le devant de la scène nationale un agenda de développement comprenant les thèmes de l'emploi, de la distribution équitable des bénéfices de la croissance, de l'inclusion

sociale et de la participation à la gouvernance. Considérant le fait que les pays de la région vont chercher à doubler l'emploi d'ici à 2020 afin d'inclure tous les nouveaux entrants et les chômeurs dans la force de travail, ils doivent donner aux villes les ressources nécessaires pour devenir compétitives dans une économie globalisée, pour attirer les investissements privés et pour renforcer leur image en tant que destination touristique. Les obstacles légaux et bureaucratiques, la corruption dans les administrations urbaines et, particulièrement, la politisation de la prise de décision sont des contraintes importantes qui empêchent les réformes.

Le succès des villes comme moteurs de la croissance dépendra de leur efficacité énergétique et de leur performance. Pour financer leur développement, elles doivent capitaliser sur le coût élevé et l'appréciation rapide des terrains urbains, et utiliser ces facteurs comme un atout pouvant permettre de financer les améliorations urbaines, ce qui inclut la construction de logements abordables ainsi que des infrastructures de services et leur modernisation. Alors que le degré d'autonomie concernant les gouvernements locaux dans le futur est encore peu clair, la nécessité de donner aux villes les moyens de fournir l'infrastructure et les services publics dont elles ont besoin afin de respecter l'agenda économique doit être une priorité.

Conclusion

Tendances mondiales dans la prestation des services publics de base

DAVID SATTERTHWAITE*

*International Institute for Environment and Development
(Royaume-Uni)*

* Des remerciements particuliers vont au Secrétariat mondial de CGLU pour son soutien et ses suggestions pour ce chapitre de conclusion, à Pierre Bauby pour sa contribution à la section sur la gouvernance, à Claude de Miras pour sa contribution à la section sur le financement, à Jacques Labre pour ses apports et à Sheridan Bartlett pour ses corrections éditoriales.

9.1 Introduction

La population mondiale, actuellement de l'ordre de 7,3 milliards, devrait dépasser 8,3 milliards en 2030 et devrait atteindre 9,3 milliards en 2050. Cette croissance aura lieu, presque en totalité, dans les zones urbaines. La population urbaine du monde devrait ainsi augmenter d'un milliard d'ici à 2030 tandis que la population rurale commencera à diminuer⁽¹⁾.

Cette tendance, qui conduit à un monde de plus en plus urbain, offre des opportunités considérables. L'urbanisation est associée à la croissance économique. Les concentrations urbaines offrent des économies d'envergure pour la plupart des entreprises et pour la fourniture de services publics de base de qualité. Les concentrations de personnes et d'investissements et des niveaux élevés d'échanges peuvent également favoriser le dynamisme, l'innovation et le développement, idéalement avec des avantages pour tous. Cependant, l'urbanisation entraîne également des défis. Les futurs habitants de ces villes et leurs régions avoisinantes auront besoin d'eau douce, de nourriture, de logement, d'énergie, d'assainissement et de transports ainsi que d'emplois, d'éducation et de soins de santé. Comme les chapitres régionaux l'ont montré, les besoins des populations urbaines actuelles ne sont pas satisfaits, souvent en raison de grandes lacunes et de retards dans la prestation des services publics dans de nombreux pays. Les centres urbains doivent également renforcer leur résilience aux catastrophes et à l'impact croissant du changement climatique. On observe d'ores et déjà des difficultés considérables dans la satisfaction des besoins et exigences actuelles ; ce ne sont que le prélude à d'énormes défis à relever. Il y a enfin le très grand retard dans les prestations de service dans les zones rurales et les défis auxquels sont confrontés les gouvernements locaux dans ce contexte.

L'objectif de ce rapport est d'appréhender la manière dont les gouvernements locaux peuvent contribuer à garantir la prestation universelle des services publics de base. Comme son titre l'indique, il accorde une attention particulière aux zones urbaines et aux problèmes particuliers auxquels sont confrontés les gouvernements locaux pour assurer le développement nécessaire des prestations de service en réponse à la croissance urbaine rapide. Il met en évidence les améliorations apportées par de nombreux gouvernements locaux dans ces prestations de service. Il montre également les progrès réalisés par de nombreux gouvernements nationaux et des organisations internationales pour reconnaître l'importance des collectivités locales dans ce domaine, ainsi que pour assurer que celles-ci soient financièrement mieux dotées, mais aussi plus responsables (*accountable*) et transparentes. Cependant, on observe également des exceptions à la tendance à la décentralisation. Certains pays ont conservé un système de prise de décision et de financement centralisé ou ont « recentralisé » des pouvoirs. De nombreux organismes internationaux ignorent encore les collectivités locales. L'importance de la fourniture de services publics de base pour le développement économique est souvent négligée, conduisant à un manque de soutien dû aux gouvernements locaux dans leur gestion de l'urbanisation et des exigences qu'elle génère.

Cette section consacrée aux conclusions s'appuie sur les chapitres 2 à 8 pour mettre en évidence les tendances mondiales dans la fourniture de services, qui comprend à la fois les progrès accomplis et les besoins non satisfaits dans chaque région, et les niveaux d'investissement nécessaires dans un proche avenir. Cette section analyse ainsi les questions de gouvernance, de gestion et de financement, et analyse également l'engagement de l'administration locale avec les organisations communautaires et le secteur privé (international, national, local et informel).

(1) NATIONS UNIES (2012).

Elle se termine par une discussion sur les nouveaux défis qui émergent et sur le rôle de la décentralisation et des services de base dans les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et dans l'Agenda du développement durable post-2015⁽²⁾.

9.2 Aperçu régional

Les chapitres régionaux présentent une image diversifiée : l'amélioration des prestations de service dans de nombreux pays à revenu intermédiaire ; les graves retards dans les pays à revenu faible et moyen-inférieur, et, dans les pays à revenu élevé, les défis qui existent pour assurer des niveaux élevés de prestation à la suite de l'évolution des cadres institutionnels, de la détérioration des infrastructures, du vieillissement des populations et, pour de nombreux pays, de la stagnation économique. Les chapitres régionaux montrent également une grande variété dans la façon dont les services de base sont fournis, financés et régis non seulement entre les régions, mais aussi entre et au sein des pays.

En Afrique, le plus grand défi demeure la fourniture de services de base pour les pauvres des zones rurales et urbaines, y compris pour les 225 millions d'habitants des taudis (bidonvilles) de la région (près de 40 % de la population urbaine). En Asie-Pacifique, l'accès et la qualité sont très variables à la fois entre pays à revenu faible, moyen et élevé, et entre les grandes villes, riches en ressources, leurs homologues plus petites et les régions rurales. L'accès aux services publics de base pour les plus de 550 millions d'habitants des taudis est également un problème critique. En Eurasie, presque tous les pays ont mis fin à la détérioration des services après l'éclatement de l'Union soviétique, mais la rénovation des infrastructures reste un défi.

En Europe, l'accès et la qualité sont bons, mais la crise économique mondiale et les réponses des gouvernements à cette crise exercent une pression sur les budgets des services de base. L'Amérique latine a enregistré des progrès à la fois dans la décentralisation et la fourniture de services de base au cours des deux dernières décennies, avec un rôle novateur souvent joué par les collectivités locales en partenariat avec les gouvernements nationaux et la société civile. Au Moyen-Orient et en Asie de l'Ouest, les prestations de service sont généralement centralisées au niveau du gouvernement national et le stress hydrique est un défi particulier pour beaucoup de pays de la région. En Amérique du Nord, l'accumulation des sous-investissements dans les infrastructures est un problème pour améliorer les services et, parallèlement, pour maintenir les niveaux actuels de fourniture. En Afrique et au Moyen-Orient, de nombreux pays sont confrontés à des défis supplémentaires que sont les conflits et l'insécurité.

Une grande partie de la variation observée dans la qualité et l'étendue de l'offre de services publics de base a trait à la diversité géographique, sociale et institutionnelle des gouvernements locaux. Tous ces facteurs influent sur la capacité des gouvernements locaux à assurer les prestations de service.

9.3 Accès aux services de base : l'étendue des besoins à couvrir

Eau et assainissement

On enregistre une augmentation spectaculaire du nombre de personnes couvertes par les services d'eau et d'assainissement au cours des dernières décennies, mais ce qui est moins impressionnant est

(2) Différentes significations sont données à l'expression « développement durable » ou au mot « durabilité ». Ces deux termes ont d'abord été utilisés dans le sens de travailler dans le cadre des limites écologiques locales et mondiales et d'être attentif à ne pas épuiser le capital naturel (souvent avec un engagement affirmé pour les générations futures). Mais ils sont désormais utilisés dans le sens de « continuer à avancer » (p. ex., les infrastructures « durables » sont celles qui sont bien entretenues, gérées et modifiables si nécessaire) et sont appliqués à une grande variété d'activités humaines (y compris la croissance économique durable). Dans ce second sens, on ne tient généralement pas compte des limites écologiques. Dans ce rapport, lorsque nous utilisons les termes de « durabilité » ou de « développement durable », nous avons cherché à exprimer clairement auquel de ces deux sens nous faisons référence.

la proportion atteinte et la qualité de la prestation. Pour les pays à revenu faible et moyen, la proportion de leur population rurale ayant accès à l'eau courante dans leurs foyers a augmenté de 11 à 24 % entre 1990 et 2010, mais près d'un quart continue à utiliser des sources non améliorées et une proportion beaucoup plus grande utilise des sources « améliorées » qui restent inadaptées et qui ne sont pas suffisamment saines⁽³⁾. Au sein des populations urbaines des pays à revenu faible et moyen, plus d'un quart n'avait pas accès à l'eau courante en 2010 ; cette même année, seulement un tiers de la population urbaine des pays d'Afrique subsaharienne avait accès à l'eau courante. En Afrique subsaharienne, en Océanie et en Asie du Sud, la proportion de la population ayant accès à l'eau courante a diminué entre 1990 et 2010 et elle n'a pas augmenté dans le Caucase ou en Asie centrale. Cependant, de nombreux pays en Asie, en Amérique latine, en Afrique du Nord ainsi qu'en Afrique du Sud se rapprochent de la couverture quasi universelle d'eau provenant de sources améliorées, souvent avec une forte proportion de leur population urbaine ayant accès à l'eau courante.

Il n'existe pas d'indicateurs pour montrer quelle proportion de cette eau courante est fournie régulièrement ou si elle est potable. La proportion atteinte avec ce que l'ONU définit comme autres sources « améliorées » est passée, entre 1990 et 2010, de 48 à 55 % dans les zones rurales et de 21 à 22 % dans les zones urbaines, mais la définition de ce qui constitue une « fourniture améliorée » comprend les prestations s'appuyant sur les robinets publics ou les bornes-fontaines, les forages ou les puits, les sources protégées ou la collecte de l'eau de pluie. Une grande partie des populations concernées par cette « fourniture améliorée » n'a donc pas accès à l'eau potable ou seulement quelques heures par jour.

L'assainissement représente un défi encore plus grand dans les pays à revenu faible et moyen. La proportion de leurs populations rurales ayant accès à l'assainissement « amélioré » est passée de 21 à 43 % entre 1990 et 2010, et la proportion dépendant de la défécation en plein air a chuté de 44 à 31 %. La proportion des populations urbaines de ces pays ayant accès à « l'assainissement amélioré » est passée de 65 à 73 % entre 1990 et 2010. La définition de « l'assainissement amélioré » comprend les latrines ventilées à fosse, les latrines à fosse avec une dalle et les toilettes à compostage, et ces services sont souvent très insuffisants pour assurer de bonnes conditions d'hygiène en zone de haute densité urbaine. Mais, même avec ce critère réduit pour définir « l'assainissement amélioré », 2,5 milliards de personnes vivent encore sans accès à l'assainissement en 2010.

Malgré l'amélioration globale de l'accès à ces services pour les citadins à l'échelle mondiale, il y a des insuffisances croissantes dans de nombreuses zones urbaines, en particulier dans les zones de peuplements informelles. C'est particulièrement le cas si nous nous concentrons sur l'accès à l'eau courante, qui pourrait être considérée comme une norme minimale pour les contextes urbains. Entre 1990 et 2010, le nombre de citadins n'ayant pas accès à l'eau courante a augmenté de près de 300 millions. Au Bangladesh, par exemple, alors que 85 % de la population urbaine a accès à l'eau à partir de « sources améliorées » en 2005, seulement 20 % avaient l'eau courante⁽⁴⁾. Dans de nombreux pays, la proportion de la population urbaine ayant l'eau courante a stagné ou a diminué entre 1990 et 2010⁽⁵⁾. En 2010, en Afrique subsaharienne, moins d'un tiers de la population urbaine avait l'eau courante ; en 1990 c'était le cas de 43 %⁽⁶⁾.

(3) Sauf quand cela est spécifié, toutes les statistiques sur l'eau et l'assainissement sont tirées d'Unicef et de l'OMS (2012).

(4) CUS, NIPORT et *Measure Evaluation* (2006).

(5) Les pays où ces taux ont décliné de 10 à 20 % sont : Madagascar, Kenya, Haïti, Yémen, Zambie, Tanzanie, Zimbabwe, République dominicaine et Malawi. Les pays où ce déclin a été de plus de 20 % sont : Rwanda, Nigeria, Mongolie, Soudan et République démocratique du Congo.

(6) CUS, NIPORT et *Measure Evaluation* (2006).

Pour l'assainissement urbain, la moitié de la population urbaine dans de nombreux pays n'a pas encore accès à une « fourniture améliorée » et, pour beaucoup de ceux qui jouissent de cet accès, il se compose d'une latrine à fosse, ce qui est loin de représenter une solution adéquate dans les zones fortement urbanisées. La plupart des centres urbains en Asie et en Afrique subsaharienne n'ont pas le tout-à-l'égout ou, lorsque c'est le cas, il ne dessert qu'une très petite proportion de la population. Avec l'absence de tout-à-l'égout, des normes d'hygiène élevées sont difficiles à réaliser dans les zones urbaines densément peuplées⁽⁷⁾.

Il ne suffit pas de supposer que les insuffisances dans la fourniture de l'eau et de l'assainissement sont automatiquement résolues lorsque les pays s'enrichissent. Les pays dont le revenu par habitant est en moyenne compris entre 2 000 et 5 500 USD, par exemple, diffèrent considérablement entre eux dans leurs niveaux de prestation. Plus de 90 % de la population urbaine dans de nombreux pays d'Amérique latine au revenu compris dans cette moyenne ont accès à l'eau courante ; en Inde et en Indonésie, il s'agit de moins de la moitié. La capacité et la responsabilité des gouvernements locaux sont des facteurs clés expliquant les niveaux plus élevés de prestation dans les pays d'Amérique latine.

Énergie

Les chapitres régionaux mettent en évidence les différences entre populations rurales et urbaines dans l'accès à l'électricité et à l'utilisation de carburants propres. Dans les pays à revenu moyen et élevé, la connexion au réseau électrique est presque universelle et il en va de même pour l'accès à des combustibles propres. Pour ces pays, le principal problème est le coût élevé des combustibles et de l'électricité pour les populations à faible revenu. Dans le reste du monde, beaucoup de gens n'ont pas d'électricité et on observe une utilisation généralisée de carburants bon marché

« sales ». Les combustibles polluants sont problématiques car ils génèrent habituellement des niveaux élevés de pollution de l'air intérieur ; dans les contextes urbains, ils peuvent aussi être un facteur important de pollution de l'air ambiant. On estime que 700 millions de citoyens n'ont pas accès à des combustibles propres et 279 millions n'ont pas accès à l'électricité⁽⁸⁾.

Gestion des déchets solides

Dans les pays à revenu élevé, environ 90 % des déchets sont collectés et traités, et de nombreux pays mettent en œuvre le « 3 (ou 4) R » (réduire, réutiliser, recycler et récupérer). Seulement 40 % des déchets dans les pays de l'OCDE sont envoyés aux sites d'enfouissement. Dans les pays à revenu moyen, le taux moyen de collecte est de 75 %, mais près des deux tiers sont envoyés aux sites d'enfouissement et le reste dans les décharges. Il y a eu des améliorations dans les pays à revenu moyen, mais elles n'ont pas suivi l'augmentation de la production de déchets. Le taux de collecte dans les pays à faible revenu, qui génèrent relativement peu de déchets ménagers, se situe en moyenne autour de 41 %. En Afrique, presque tous les déchets sont rejetés ou déversés ou dans des décharges mal conçues⁽⁹⁾. Il existe de très importantes différences entre et au sein des villes, avec les populations des taudis particulièrement mal desservies.

Transports publics

De nombreuses villes dans les pays à revenu élevé et dans certains pays à revenu moyen ont des systèmes de transports publics étendus, qui prennent en considération les piétons et, de plus en plus, les utilisateurs de vélos. Dans ces pays, une proportion relativement faible des déplacements est effectuée à l'aide de voitures privées. Mais la plupart des villes sont aux prises avec la congestion du trafic, même si la proportion de la population des villes possédant et utilisant des voitures privées

(7) ONU-HABITAT (2006).

(8) LEGROS *et al.* (2009).

(9) HOORNWEG et BHADA-TATA (2012).

est encore relativement faible. C'est le cas dans de nombreux pays à revenu faible et moyen où la plupart des routes dans les villes sont non goudronnées et où les transports publics sont très faibles. L'absence de transports en commun et/ou leur coût élevé font de la mobilité quotidienne un défi, surtout pour les communautés à faible revenu vivant dans la périphérie de la ville.

9.4 Gouvernance et gestion des services de base

Décentralisation et gouvernance multiniveau

Les collectivités locales ont un rôle essentiel dans la prestation des services publics de base. À la suite de la décentralisation, elles sont responsables de la fourniture de nombreux services de base dans la plupart des pays et doivent répondre à la demande locale, être responsables et transparentes (*accountable*) et sont souvent amenées à décider de la gestion et du financement.

La fourniture des services de base est de plus en plus assurée dans le cadre d'un système complexe de gouvernance multiniveau et multi-acteurs, avec une interaction accrue entre les niveaux de gouvernement et un rôle important pour les partenaires extérieurs, des grandes firmes multinationales aux petites entreprises locales et aux organisations communautaires. Le terme « gouvernance multiniveau » est utilisé pour décrire et analyser l'efficacité des relations entre les différents niveaux de gouvernements (coordination verticale) et entre les gouvernements locaux (coordination horizontale⁽¹⁰⁾). Une gouvernance multiniveau inefficace peut entraîner des chevauchements de compétences, des processus de planification faibles, des retards dans les exécutions budgétaires, des coûts de transaction plus élevés, des inefficacités économiques et la recentralisation des décisions⁽¹¹⁾.

Les lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base des Nations unies appellent à la clarification des rôles et des responsabilités dans l'organisation et la prestation des services de base, ainsi que dans la clarification des partenariats entre les parties prenantes, dans le cadre de la décentralisation⁽¹²⁾. Trois facteurs influent sur la gouvernance décentralisée pour lui permettre d'améliorer son efficacité et sa responsabilité dans les prestations de service :

1° Les décisions concernant les pouvoirs qui sont décentralisés, et à quel niveau

Les réformes constitutionnelles ou juridiques transfèrent généralement la responsabilité des services de base aux gouvernements locaux. Le principe de subsidiarité (selon lequel l'autorité organisatrice doit être aussi proche que possible de la population, tout en étant efficace) est essentiel. La connaissance du milieu local, la proximité et la transparence sont importantes, mais aussi les économies d'échelle. Certains services sont mieux assurés au niveau local, d'autres fonctionnent mieux sur une plus grande échelle avec l'intégration d'un certain nombre de municipalités (par exemple, pour le traitement de l'eau et le transport métropolitain) ou au niveau régional (gestion des bassins versants).

2° Les différences techniques et financières entre les services

La répartition des responsabilités doit être adaptée à la logique de chaque secteur. Chacun des services publics de base a des exigences différentes. Les autorités locales ont toujours été responsables de la collecte et de la gestion des déchets solides. En revanche, l'électricité a été plus souvent de la responsabilité du gouvernement central. Cependant, le paysage des prestations de service est en pleine évolution en raison des changements technologiques

(10) Sur le concept de gouvernance multiniveau, voy. l'introduction de GOLD III. Voy. aussi CI. CHARBIT (2011) et OCDE (2013).

(11) L'accent a été mis sur cette question par l'OCDE dans son diagnostic sur l'approche multiniveau pour le secteur de l'eau dans les pays à haut revenu de l'OCDE (2001) et pour l'Amérique latine (AKHMOUCH, 2012).

(12) Voy. <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2613>.

et économiques. Une responsabilité partagée avec les entités supramunicipales, les gouvernements provinciaux ou fédérés et même avec les gouvernements centraux est de plus en plus développée. Dans certains cas, les gouvernements centraux ont créé des opérateurs publics afin de gérer l'ensemble du processus, y compris fournir les services aux populations locales (c'est souvent le cas pour l'eau en Afrique occidentale et centrale et au Moyen-Orient). La réglementation et la planification sont généralement assurées au niveau national, et le financement est de plus en plus une responsabilité partagée même si, dans ce domaine, les gouvernements locaux sont toujours fortement dépendants des gouvernements centraux.

3° Le transfert effectif des responsabilités et la capacité de les remplir

Cela inclut l'autonomie des gouvernements locaux sur les politiques locales, la gestion et le financement, le rendu de comptes à un stade avancé (degré de discrétion dans la prise de décisions et la mobilisation des ressources, etc.) et la coordination entre les différents niveaux de gouvernement. Si les niveaux supérieurs de gouvernement continuent à effectuer des tâches qui ont été formellement transférées aux collectivités locales, ou à ne pas soutenir leur autonomie, les gouvernements locaux ne peuvent pas raisonnablement être responsables envers leurs concitoyens.

Les chapitres régionaux montrent comment les différents degrés et formes de décentralisation affectent la prestation des services. Dans les pays à revenu élevé et moyen supérieur, avec la fourniture généralisée de services de bonne qualité, les gouvernements locaux jouissent généralement d'une plus grande autonomie et responsabilité, d'une autorité légalement reconnue, disposent de personnel qualifié, de la capacité à générer des revenus, et leurs dépenses représentent une part importante des dépenses totales du pays.

En revanche, dans de nombreux pays à revenu à faible et moyen où la prestation des services de base fait encore défaut, les gouvernements locaux ont généralement des pouvoirs et des ressources limités. Ils manquent de personnel professionnel et de capacités de recouvrement des recettes. Leurs budgets sont restreints en termes absolus et relatifs (par exemple, moins de 8 % des dépenses du gouvernement central en Afrique subsaharienne⁽¹³⁾). Dans beaucoup de ces pays, les gouvernements nationaux donnent une faible priorité à la fourniture des services de base et aux réformes institutionnelles et juridiques nécessaires, notamment l'autonomisation des gouvernements locaux. Le transfert effectif des responsabilités, accompagné des capacités et ressources nécessaires pour y répondre, est essentiel.

Un certain nombre de facteurs renforcent une gouvernance multiniveau efficace et efficiente : un partage accru des ressources nationales entre les niveaux de gouvernement, la péréquation entre les régions et les contrôles appropriés et mieux appliqués sur les normes et la performance des prestataires de services locaux de base. Les gouvernements locaux sont également responsables des coopérations visant à améliorer « la gouvernance horizontale ». La coopération intercommunale peut réduire la fragmentation institutionnelle, exploiter les économies d'envergure dans l'infrastructure et les prestations de service et favoriser la cohérence et la coordination au niveau local ainsi qu'avec d'autres niveaux de gouvernement.

Pour être vraiment efficace, la gouvernance multiniveau doit être ancrée dans le principe de subsidiarité, le respect de l'autonomie locale et un véritable partenariat. Les chapitres régionaux donnent des exemples de politiques nationales mises en œuvre avec succès avec une forte implication des collectivités locales, ainsi que de nombreux exemples d'échecs où les gouvernements locaux ont été exclus de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre, ou ont été chargés de responsabilités pour lesquelles ils n'ont pas de capacités.

(13) CGLU (2011) ainsi que BAUBY (2012).

Une définition claire du rôle de l'autorité organisatrice⁽¹⁴⁾

Quatre définitions claires sont nécessaires pour clarifier les rôles dans la gouvernance des services publics de base : a) qui est « l'autorité organisatrice » ? b) ses pouvoirs institutionnels et les ressources humaines et financières ; c) le choix du mode de gestion, et d) les sources de financement. Les deux premières questions sont abordées dans cette section et les deux autres sont traitées dans les deux sections suivantes.

« L'autorité organisatrice » est l'autorité publique juridiquement et politiquement responsable pour assurer la fourniture de services de base dans un domaine spécifique⁽¹⁵⁾. Son rôle devrait être défini dans la loi, lui conférant le pouvoir de planifier et de réglementer, de déterminer le mode de gestion, d'imposer des normes de qualité et d'accès et d'assurer des prix abordables et la durabilité. L'autorité organisatrice doit répondre aux besoins des utilisateurs, identifiés par consultations.

Alors que la responsabilité est souvent officiellement attribuée aux collectivités locales, leur rôle d'autorités organisatrices reste souvent difficile ou problématique. Le rôle des gouvernements locaux est plus clairement défini dans les pays à revenu élevé et certains pays à revenu moyen. En revanche, il y a des pays où le rôle des gouvernements locaux dans les prestations de service est faible ou non reconnu. Dans de nombreux pays du Moyen-Orient et d'Asie occidentale, en Asie et dans le Pacifique ainsi qu'en Afrique, les gouvernements locaux agissent comme agents de niveaux supérieurs de gouvernement. La même chose est vraie en Eurasie où l'administration et la gouvernance locale sont encore limitées par la centralisation

héritée de l'époque soviétique. Entre ces deux extrêmes, il existe de nombreux pays où les responsabilités transférées par la loi ne sont pas décentralisées dans la pratique. En Afrique occidentale et centrale, par exemple, malgré la décentralisation, les gouvernements nationaux continuent de se charger de la plupart des responsabilités officielles des gouvernements locaux à travers les agences nationales de services publics ou d'unités spéciales *ad hoc* nationales pour des projets de développement et d'infrastructure, souvent avec le soutien international.

Dans de nombreuses régions, les gouvernements locaux n'ont pas les ressources humaines et financières pour s'acquitter de leurs responsabilités⁽¹⁶⁾. Dans les principales zones urbaines, les gouvernements locaux sont généralement mieux équipés que ceux des villes périphériques et intermédiaires, des villes et zones rurales, bien que les grandes régions métropolitaines en Asie du Sud et la plupart des villes d'Afrique subsaharienne aient aussi d'importants retards dans la fourniture et l'accès. Mais même dans les pays à revenu élevé, les gouvernements locaux peuvent avoir à assumer leurs compétences avec des ressources insuffisantes et assurer des tâches et responsabilités qui ne sont pas financées.

En Afrique, en Asie et en Amérique latine, quatre groupes de pays peuvent être identifiés en fonction des catégories de la gouvernance des services de base. *Dans le premier*, surtout dans les pays à revenu moyen, les progrès dans la décentralisation et dans les prestations de service sont liés. La plupart des pays d'Amérique latine sont dans ce groupe. Au cours des dernières décennies, les politiques nationales ont dévolu des pouvoirs et des ressources accrues aux collectivités locales⁽¹⁷⁾. Mais les

(14) Voy. également INSTITUT DE GESTION DÉLÉGUÉE (IGD), *Gouvernance contractuelle des services de base de réseau*, groupe de travail présidé par Jean-Pierre Elong Mbassi (2012).

(15) Il est important de faire la différence entre le rôle de l'autorité organisatrice et le rôle de l'opérateur de service. L'opérateur (public ou privé) se charge du service quotidiennement. Dans certains cas, l'autorité organisatrice peut aussi avoir un rôle d'opérateur (p. ex., par le biais d'un département du gouvernement local). L'autorité organisatrice peut être une municipalité, l'opérateur principal peut être alors une entreprise publique propriété de l'État ou de la province, comme pour le service de l'eau au Brésil.

(16) Voy. l'OMS/ONU-EAU (2012). Dans plus de 90 % des 74 pays ayant répondu à l'enquête, l'eau et l'assainissement sont des compétences décentralisées, mais seulement 40 % ont une décentralisation fiscale ; 60 % ont signalé le manque de ressources humaines suffisantes pour faire fonctionner et assurer l'entretien des systèmes urbains d'eau.

(17) CGLU (2010), p. 99.

progrès en Amérique latine sont loin d'être homogènes. Dans les pays à revenu faible et moyen inférieur de la région, la plupart des gouvernements locaux ont encore du mal à gérer les services de base et les agences ou entreprises de service public nationales ou les gouvernements intermédiaires (généralement des États fédérés) continuent à fournir les services clés.

Dans le second groupe, il y a eu peu ou pas de progrès dans la décentralisation ou dans les prestations de service. Dans beaucoup de pays d'Eurasie, les gouvernements locaux sont responsables de la fourniture des services de base, mais sans avoir ni l'autorité ni les ressources pour couvrir les activités opérationnelles de services, ni pour rattraper une décennie de détérioration des infrastructures. Pour ces pays, des niveaux plus élevés de gouvernement continuent d'exercer un contrôle significatif : par exemple, les politiques tarifaires nationales ne reflètent pas l'augmentation du coût des services de base, ou les gouvernements locaux ont peu d'autorité sur la fiscalité et les droits de douane. Les pays à revenu moyen en Asie, où la décentralisation a été impressionnante dans les deux dernières décennies, chevauchent ce groupe et le premier groupe. Les progrès réalisés dans les grandes zones urbaines et riches s'accompagnent de retards concernant la prise en charge des services dans la plupart des villes intermédiaires. Dans la plupart des pays d'Asie, le manque d'accès pour les habitants des taudis (qui représentent environ un tiers de la population urbaine) est la question cruciale.

Dans le troisième groupe figurent la plupart des pays d'Afrique subsaharienne (à l'exception de l'Afrique du Sud). Pour les pays de ce groupe, la décentralisation est en cours, mais les autorités locales n'ont ni les compétences ni les ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités.

La quatrième catégorie comprend la plus grande partie de l'Afrique du Nord, où les gouvernements centraux continuent d'exercer un fort contrôle sur les services de base malgré la présence d'autorités locales élues. L'investissement est concentré dans

les zones côtières en laissant les autres zones sous-équipées (cela représente sans doute un facteur dans les soulèvements populaires récents de la région). Au Moyen-Orient, les gouvernements locaux élus agissent également sous le strict contrôle du gouvernement central.

Cette typologie est simplifiée et ne tient pas compte de tous les cas, mais elle suggère un lien significatif entre la qualité de la gouvernance locale, la décentralisation et l'amélioration de la fourniture des services de base.

9.5 La gestion des services de base

Un choix stratégique entre les modes de gestion des services de base

Les autorités organisatrices ont un large éventail de choix possibles pour les modes de gestion : la gestion directe ; l'établissement d'un contrat avec un fournisseur public ou la sous-traitance à une entreprise privée ; le partenariat avec des associations, des ONG ou des organismes communautaires. La privatisation totale (cession ou *divestiture*) est rare. Le choix n'est pas facile et demande des consultations avec les parties prenantes, l'analyse du contexte local et des décisions stratégiques sur la production, le financement et la gouvernance de chaque service.

La gestion publique (soit en interne, partagée ou via les entreprises de service public, *public utilities*) reste le modèle le plus largement utilisé. En principe, cela permet à l'autorité organisatrice de contrôler le service, de minimiser les coûts de transaction, le chevauchement des responsabilités et le manque d'information. Un opérateur public peut également réduire les coûts, car il ne recherche pas un but lucratif⁽¹⁸⁾. Mais la gestion publique est également critiquée pour être inefficace et moins compétitive. De nombreux opérateurs publics ont des structures de gestion opaques avec peu de transparence envers les citoyens sans

(18) Pour les arguments favorables à la gestion publique, voy. <http://www.psir.org/>. Voy. également : http://www.fnccr.asso.fr/documents/APE-GestionPubliqueDeLEau_2.pdf.

parler des lourdeurs de procédures qui empêchent d'obtenir des services de bonne qualité à un moindre coût. L'externalisation au secteur privé peut être considérée comme plus efficace et plus sensible aux besoins des clients. En théorie, la concurrence empêche l'émergence de monopoles, maintient des prix bas, crée des incitations à l'innovation, améliore l'accès et la qualité et réduit les coûts avec des avantages pour les gouvernements locaux, les usagers et les contribuables.

Cependant, il n'existe aucune preuve empirique qu'un mode de gestion soit intrinsèquement plus efficace qu'un autre. Le choix optimal entre l'externalisation et la gestion directe ne peut être fait que sur la base des évaluations au cas par cas par les autorités publiques. L'autorité organisatrice doit avoir la liberté de choisir les modes de gestion et permettre la flexibilité et l'adaptation aux contextes locaux.

Dans la pratique, les traditions nationales, la logique sectorielle et l'évolution du cadre institutionnel influencent la façon dont les services sont gérés⁽¹⁹⁾. Actuellement, les trois quarts de la population européenne sont desservis en services d'adduction d'eau et d'assainissement par des opérateurs publics. En Amérique latine, la plupart des services d'eau et d'assainissement sont assurés par les opérateurs publics dans les zones urbaines et par les conseils de l'eau dans les zones rurales. Les gouvernements régionaux ont un rôle important dans certains pays, les services publics nationaux dominant dans d'autres. En Afrique, de nombreux pays francophones conservent une seule compagnie nationale des eaux. Les pays anglophones ont tendance à avoir une gestion plus décentralisée⁽²⁰⁾. Dans les deux cas, il existe des exemples de partenariats entre le secteur privé et les entreprises publiques nationales de services, et le secteur privé gère tout ou partie des services. En Asie, de nombreux pays sont passés de la gestion directe à la gestion par les entreprises publiques nationales ou locales de service public et/ou à l'externalisation,

y compris aux entreprises mixtes (*joint-ventures*) avec des partenaires privés. En Eurasie, la plupart des opérateurs des services d'adduction d'eau et d'assainissement sont la propriété des gouvernements municipaux, de gouvernements de niveau supérieur ou d'un opérateur national public (comme au Tadjikistan). Mais, ces dernières années, les opérateurs privés ont été attirés par le secteur des services publics dans certains pays. En Russie, un quart de la population reçoit des services d'adduction d'eau et d'assainissement des opérateurs privés en vertu de contrats de PPP bien que les lois récentes aient limité la privatisation des actifs de l'eau et des eaux usées.

La gestion des déchets solides est le service le plus décentralisé dans chaque région, souvent fourni directement par les gouvernements locaux, bien que les contrats avec les opérateurs privés soient également fréquents dans de nombreux pays. En Europe, 80 % des travailleurs de ce secteur sont employés par le secteur privé⁽²¹⁾. En Amérique latine, les municipalités gèrent environ la moitié de ce secteur, le secteur privé, 45 %, et les coopératives 3 %⁽²²⁾. Dans la plupart des pays d'Eurasie, les gouvernements locaux sous-traitent la gestion des déchets à des opérateurs privés.

Les systèmes de transports publics sont souvent gérés par des autorités publiques ou des organismes spéciaux dans les villes des pays à revenu élevé, mais ces entités cohabitent avec les opérateurs et systèmes privés. Dans les zones moins densément peuplées (et moins rentables), les collectivités locales gèrent souvent les systèmes de transport. En Eurasie, après la chute de l'Union soviétique, la responsabilité des transports publics urbains a été transférée aux municipalités, mais sans financement suffisant. Comme la qualité des services a diminué, les opérateurs privés sont apparus. Dans les pays les moins riches, le secteur privé domine le transport et les très petits fournisseurs ont un rôle important. Les autorités locales conservent encore l'entretien des routes, la régulation de la

(19) BEL, FAGEDA et WARNER (2008), MÜHLENKAMP (2013) et BAUBY (2012).

(20) BANERJEE *et al.* (2008), p. 7.

(21) WOLLMAN et MARCOU (2010), HALL et NGUYEN (2012).

(22) Voy. le chapitre sur l'Amérique latine.

circulation et assurent parfois des services en régie (exemple : Porto Alegre, Brésil).

Généralement, l'électricité n'est pas de la responsabilité du gouvernement local, mais, dans certains cas, la distribution est partagée entre les autorités centrales et locales. Les chapitres régionaux présentent des cas où les gouvernements locaux ont favorisé le développement des énergies renouvelables ou aidé des zones isolées avec des petites unités locales de distribution (aux États-Unis et en Amérique latine). En Chine, plusieurs autorités métropolitaines sont propriétaires des services publics d'électricité.

Quelle que soit la forme de gestion, l'autorité organisatrice est responsable de la reddition de comptes (*accountability*), du contrôle des biens publics et de l'équité d'accès. Par conséquent, en cas de sous-traitance des services, les gouvernements locaux doivent assurer un suivi et un contrôle systématique des opérateurs externes (publics ou privés) ainsi que le suivi et l'évaluation de leur performance.

Dans de nombreux pays, les autorités locales sont mal équipées pour négocier avec leurs partenaires privés mieux dotés en ressources. Ces relations asymétriques peuvent conduire à des malentendus, ce qui augmente l'incertitude et le risque et, à long terme, les coûts. Il n'existe pas de formule universelle pour le succès, mais les chapitres régionaux présentent de nombreuses stratégies locales réussies avec des cas ayant permis d'assurer la concurrence entre opérateurs tout en conservant le contrôle et l'expertise en interne. Les initiatives d'analyses de type évaluation comparative (*benchmarking*) des services publics existent déjà, qu'elles soient volontaires ou imposées par les régulateurs internationaux (par exemple, IBNET de la Banque mondiale, l'Initiative européenne pour l'évaluation comparative de l'eau, ADERASA, le réseau des agences de réglementation en Amérique latine). Les gouvernements locaux doivent être soutenus pour renforcer leurs capacités de surveillance afin de promouvoir l'efficacité et d'accroître la couverture des services publics de base.

La gestion publique locale des services et infrastructures publics

Dans la plupart des pays, la gestion publique reste le mode le plus commun de prestation des services publics de base, et la décentralisation conduit à un rôle croissant des gouvernements locaux. En Europe, il y a un certain nombre de modèles historiques, mais la plupart d'entre eux ont évolué vers une approche hybride au cours des dernières années⁽²³⁾. Aux États-Unis, les autorités *ad hoc* ou les autorités publiques spéciales consacrées à des services spécifiques sont courantes. Ces autorités spéciales sont mixtes, publiques et privées, et gérées de manière autonome. La plus importante est l'Agence métropolitaine de transport de New York. En ce qui concerne les services de transport urbain des États-Unis, ces organismes sont responsables de 39 % du secteur et les gouvernements locaux, de 32 %. Des services publics locaux aux performances élevées ont vu le jour dans d'autres pays de l'OCDE, comme le Japon et la Corée du Sud, et beaucoup d'entre eux sont à la pointe de l'innovation.

Les entités locales de service public ou des autorités à vocation spéciale (*special purpose authorities - SPA*) dédiées à des services publics spécifiques ont également été mises en place dans les pays à revenu moyen, et cela a été fortement encouragé par les organisations internationales au cours des dernières décennies. Ces entités en charge des services publics permettent aux différents niveaux de gouvernement de mettre en commun leurs ressources pour financer de grands projets et attirer du personnel professionnel. La consolidation de la gestion améliore les capacités de crédit (*credit rating*) qui permettent l'emprunt à partir de sources nationales et internationales. En Amérique latine, un exemple remarquable est celui des entreprises publiques de Medellín (*Empresas Públicas de Medellín - EPM*) appartenant à la municipalité de Medellín, en Colombie, considéré parmi les SPA les plus performantes de la région et à l'étranger. Certains SPA se comportent comme des entreprises privées en créant des entreprises mixtes avec

(23) Voy. BAUBY (2011).

le secteur privé, comme cela a été le cas en Chine. Certaines de ces SPA sont des *joint-ventures* comprenant des sociétés internationales de prestation de services de base.

Alors que les petites villes et villages sont toujours susceptibles d'utiliser les modes de gestion interne, la gestion partagée entre institutions publiques, en particulier la coopération intercommunale, s'est développée dans de nombreux pays en Europe, en Asie et en Amérique latine. Ces partenariats sont particulièrement utiles pour exploiter les économies d'échelle au-delà des délimitations municipales dans les secteurs de gestion des déchets solides, le traitement des eaux usées et les transports publics. La Banque asiatique de développement a favorisé le « développement par grappe de villes » (*city cluster development*) afin de réunir des groupes de gouvernements locaux pour qu'ils adoptent des plans régionaux, planifient et gèrent conjointement les infrastructures de base.

Les autorités métropolitaines constituent une forme unique de coopération interjuridictionnelle et peuvent réduire la fragmentation, améliorer la coordination des prestations de service de base, développer des modalités de gestion efficaces et mettre en commun des ressources financières.

Malgré les progrès réalisés, de nombreuses entreprises de service public et opérateurs de services municipaux n'ont pas encore suffisamment de pouvoir institutionnel, de ressources humaines, d'expertise et d'équipement technique ni de capacité financière ou de gestion pour pouvoir fournir des services de base de qualité universelle. Dans la plupart des 70 pays étudiés dans le rapport GLASS 2012, les infrastructures dans le secteur de l'eau étaient dans un mauvais état (retards de réparation et d'entretien⁽²⁴⁾). Les chapitres Amérique latine, Afrique, Asie et Moyen-Orient relèvent des problèmes d'inefficacité (fuites d'eau, faiblesses de l'entretien et de capacités à percevoir les paiements des services, sureffectifs, etc.), mais ces problèmes ne sont pas l'apanage des services

gérés publiquement⁽²⁵⁾. Ces questions pourraient être résolues par le biais de la coopération décentralisée entre les organismes publics connus comme les partenariats public-public⁽²⁶⁾ (PUP). Au cours des vingt dernières années, 130 PUP ont été utilisés dans 70 pays, avec des exemples venus de toutes les régions du monde. Depuis 2006, l'ONU a soutenu activement ces partenariats à travers le *Global Water Operators' Partnership Alliance (GWOPA)*, coordonné par ONU-Habitat.

Les autorités locales devraient rester attentives à leur capacité à superviser les services publics et les SPA et à assurer leur responsabilité envers les usagers et les citoyens. Elles devraient combiner l'efficacité dans les prestations de service (et la génération de revenus) avec l'accès à des services de qualité pour tous. La réduction des inefficacités et la promotion de la coopération entre les municipalités peuvent augmenter les ressources qui peuvent être mobilisées pour élargir l'accès et la qualité des services de base.

Les partenariats avec le secteur privé

Pendant presque tout le XX^e siècle, les pouvoirs publics ont été considérés comme les prestataires les plus appropriés de services publics de base. Cette prévalence a été remise en cause par les changements politiques intervenus au cours des deux dernières décennies du siècle passé. En outre, ces changements et, dans de nombreux pays, les progrès limités dans les prestations de service ont conduit à promouvoir des réformes qui visaient à transférer la prestation des services publics à des entreprises publiques et à des opérateurs privés. Les deux dernières décennies ont vu une participation croissante du secteur privé dans la fourniture de services de base⁽²⁷⁾. Cependant, la majeure partie de l'investissement privé a suivi le cycle financier mondial et, avec les crises financières, a diminué au cours des dernières années.

(24) OMS/ONU-Eau (2012), voy. également OCDE (2009).

(25) Voy. également OCDE (2009).

(26) HALL *et al.* (2009) et HALL *et al.* (2011).

(27) Pour l'eau, voy. MARTIN (2009).

L'investissement privé a été concentré dans les pays émergents d'Amérique latine, d'Asie de l'Est et de l'Europe de l'Est, et a été particulièrement important dans les télécommunications, l'énergie et les transports.

Les espoirs des années 1990 selon lesquels les régimes de participation et de concession au secteur privé apporteraient de nouveaux investissements et étendraient l'accès aux services publics de base, notamment dans les pays à faible revenu, ont rarement été concrétisés. Le coût de la rénovation et de l'extension des infrastructures a souvent été sous-estimé et le potentiel de recouvrement des coûts par les tarifs d'utilisation et les frais de connexion a, lui, été surestimé. Dans certains cas, les échecs ont été attribués à une mauvaise gestion des risques, à des problèmes de capacité et au contexte des investissements, et il y a une tendance générale à passer du modèle des concessions privées aux modèles de PPP combinant l'exploitation privée et les investissements publics⁽²⁸⁾.

Les performances des PPP au cours des vingt dernières années ont été inégales. Leurs contributions les plus importantes ont été d'améliorer l'efficacité et la qualité des services. Les affermage, qui se sont focalisés sur la qualité du service (par exemple, réduire le rationnement de l'eau) et sur l'efficacité opérationnelle (par exemple, le recouvrement des paiements, la productivité et la réduction des pertes d'eau), ont obtenu de meilleurs résultats tandis que les concessions avaient plus de difficultés à atteindre leurs objectifs contractuels d'augmentation des investissements et d'amélioration de la couverture⁽²⁹⁾.

Les chapitres régionaux donnent divers exemples de PPP. Les transports publics sont gérés par les gouvernements locaux

et les États fédérés ou les provinces en Amérique du Nord, et le financement provient de fonds publics et privés. Le secteur privé peut, dans le cadre de concessions, mobiliser des fonds pour investir et assurer la maintenance, fonds qu'il rembourse grâce au paiement direct des usagers (par exemple, le *Reno Transportation Rail Access Corridor* et la concession du pont *Skyway* à Chicago). Dans le secteur de la gestion des déchets, les nouvelles technologies et un environnement réglementaire changeant ont encouragé le secteur privé à développer l'expertise et les capitaux à entreprendre des activités de recyclage et la récupération d'énergie à partir de déchets⁽³⁰⁾. Il y a aussi des exemples de PPP qui fonctionnent bien dans les pays à faible et moyen revenu⁽³¹⁾, ainsi que d'autres modes de participation du secteur privé : les *DBO* (*Design-Build-Operate*) [conception-construction-exploitation] ou les *BOT* (*Build-Operate-Transfer*) [construction-exploitation-transfert]. Une étude publiée par le PPIAF de la Banque mondiale, prenant en compte les difficultés rencontrées par des concessions dans le secteur de l'eau, indique que cette option est généralement plus appropriée pour les pays à revenu moyen-supérieur (où l'emprunt privé à moyen et long terme est disponible en devise locale). Pour les pays à revenu faible et moyen, l'étude suggère que les PPP devraient probablement être financés par des fonds publics et que la principale contribution des opérateurs privés est dans l'amélioration de l'efficacité opérationnelle des services⁽³²⁾.

Le rôle du secteur privé dans la fourniture des services publics est débattu dans plusieurs pays. Une tendance à la remunicipalisation des services de base a été observée dans certaines villes européennes⁽³³⁾. En juin 2011, les Italiens ont rejeté, lors d'un référendum, une proposition d'ouverture

(28) OCDE (2009), MARIN (2009), HALL *et al.* (2011).

(29) MARIN (2009) : l'auteur signale que, sur les 65 pays en développement qui ont engagé des PPP dans le secteur de l'eau durant les deux dernières décennies, au moins 41 pays utilisaient en 2009 des opérateurs privés de l'eau, et 84 % de tous les contrats attribués étaient encore actifs à la fin 2007. 24 pays sont retournés à la gestion publique et plusieurs contrats ont été résiliés à cause des conflits entre les parties.

(30) Voy. le chapitre sur l'Amérique du Nord.

(31) Voy. aussi BANERJEE *et al.* (2008), p. 7.

(32) MARIN (2009), p. 8.

(33) Par exemple, 40 communes françaises, incluant Paris, ont décidé de « remunicipaliser » une partie des services d'eau, ainsi que Budapest (Hongrie), Naples (Italie) et d'autres villes en Allemagne (voy. l'exemple de Bergkamen au chapitre Europe). En France, p. ex., une étude sur les années 1998-2008, couvrant environ

de la gestion de l'eau au secteur privé⁽³⁴⁾. En Amérique du Nord, en Amérique latine, en Asie et en Afrique subsaharienne, certains PPP se sont heurtés à des difficultés soit en raison d'un conflit entre l'État et l'entreprise privée, soit du fait de protestations des usagers⁽³⁵⁾.

Un cadre normatif clairement formulé est indispensable pour rendre plus efficaces les conditions de partenariat avec les entreprises privées. Au cours des dernières années, de nombreux pays ont mis en œuvre des réformes visant à faciliter la participation du secteur privé, mais, dans certaines régions (par exemple en Amérique latine), les gouvernements locaux considèrent que les cadres juridiques avec lesquels ils travaillent, en ce qui concerne les appels d'offres, les contrats et la surveillance des services exploités par le secteur privé, sont insuffisants ou inapplicables. Le manque de clarté du cadre réglementaire décourage également l'investissement privé national et étranger.

Les projets de PPP se sont révélés complexes, l'ampleur des investissements nécessaires à l'infrastructure et à la prestation des services dans les villes requiert les contributions de toutes les parties prenantes⁽³⁶⁾. L'expérience a montré dans quel contexte les PPP peuvent mieux fonctionner. Pour que les partenaires qui participent aux PPP contribuent à renforcer les politiques publiques et les institutions locales, les gouvernements locaux doivent avoir la capacité d'être des associés actifs et exigeants.

« L'autre secteur privé »

Les petites entreprises privées dans les secteurs formel et informel jouent un rôle important quand la qualité et l'accès aux services publics de base fournis par les opérateurs officiels font défaut. Dans les pays à revenu faible et la plupart des pays à revenu moyen, elles fournissent des services de base à une forte proportion de la population urbaine⁽³⁷⁾. Leur taille varie de l'entreprise individuelle jusqu'aux structures qui desservent des centaines de foyers. Certains de ces prestataires de service opèrent dans le cadre de contrats avec des entreprises de service public, avec des licences ou des permis spécifiques, et nombre d'entre eux ne sont pas officiellement enregistrés. Il existe des exemples de coopératives ou de groupes communautaires qui gèrent et financent l'installation de systèmes d'évacuation des eaux usées ou pluviales avec l'appui des gouvernements locaux. Une grande partie de ces exemples se retrouvent dans des établissements informels où de petits prestataires de service desservent des communes allant jusqu'à 50 000 habitants⁽³⁸⁾. Au-delà de la réponse aux besoins, ces opérateurs représentent une source importante d'emplois et d'innovations.

Le Mozambique a été le pionnier dans la délégation de la prestation de services de l'eau à de petits opérateurs pour 365 petites communes⁽³⁹⁾. Des initiatives similaires se sont étendues dans d'autres pays d'Afrique, débouchant sur un modèle « hybride » de prestation dans les zones périphériques des villes où les petits systèmes autonomes assurent la distribution à un groupe de maisons ou à un quartier⁽⁴⁰⁾.

les trois quarts du marché français (où la gestion privée de l'eau représente plus de 70 % de la population), montre que 107 collectivités locales sont passées du privé au public alors que 104 sont passées du public au privé. Sur les principes évoqués dans le débat sur la « remunicipalisation », voy. WOLLMAN (2013) ou http://www.fnccr.asso.fr/documents/APE-GestionPubliqueDeLEau_2.pdf.

(34) Voy. le chapitre sur l'Europe ainsi que HALL, LOBINA et CORRAL (2011).

(35) HALL, LOBINA et DE LA MOTTE (2005) et CHENG (2013). Quelques exemples sont mentionnés à Hamilton (Canada), à Manille (Philippines), en Malaisie, en Argentine et en Bolivie. En Afrique, les contrats ont été conclus à Dar es-Salaam (Tanzanie), à Nkonkobe (Afrique du Sud), en Gambie, au Mali, au Tchad (2005). Plus récemment, au Maroc, l'augmentation des protestations populaires contre les opérateurs privés dans le secteur de l'eau a été due à la hausse des prix.

(36) BRUGMANN (2012).

(37) HASAN (2006), OSTROM (1996), OCDE (2009).

(38) PPIAF, Gridlines, note n° 9 (juin 2006).

(39) ETIENNE *et al.* (2010).

(40) Cité dans Paulais (2012).

La proportion de la population qui recevait de l'eau, par le biais de ces opérateurs, dans les grands centres urbains en Afrique peut évoluer de 21 % à Dakar à 80 % de la population à Khartoum. Les pourcentages pour la distribution informelle de l'électricité dans la région sont similaires⁽⁴¹⁾. Les autorités locales s'associent également à de petits opérateurs privés pour fournir des services de toilettes publiques ou d'assainissement (à Suzhou, en Chine, et en partenariat avec les communautés et la Fédération des femmes habitantes de taudis à Mumbai, en Inde). Ces initiatives ont souvent produit des solutions de meilleure qualité, plus adéquates, moins chères et mieux gérées⁽⁴²⁾.

Dans la plupart des villes d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, les petits opérateurs du secteur informel sont incontournables dans les transports publics. En Amérique latine, on estime que ces petits prestataires de service représentent environ 3 % de l'activité du secteur, 8 % dans les grandes villes, en particulier dans les taudis et les quartiers informels. Le nombre des ramasseurs et recycleurs informels de déchets est estimé à plus de 400 000 personnes dans la région⁽⁴³⁾. Dans de nombreuses villes en Asie et en Afrique, des dizaines de milliers de personnes gagnent leur vie grâce au ramassage informel des déchets⁽⁴⁴⁾ et sont parfois en concurrence avec les systèmes formels. Cette concurrence pourrait réduire les recettes des municipalités destinées au financement des activités moins visibles du secteur comme le transport et l'enfouissement des déchets⁽⁴⁵⁾. Il existe aussi des exemples de coopérations réussies entre les ramasseurs de déchets et les gouvernements locaux lorsque ces ramasseurs ont formé des organisations afin de se renforcer et de participer à des appels d'offres et à des contrats avec les gouvernements locaux⁽⁴⁶⁾. Cette coopération peut réduire de moitié le coût du service formel⁽⁴⁷⁾.

Cependant, si des efforts ne sont pas entrepris pour améliorer les conditions de travail et pour intégrer ce secteur informel, les économies réalisées se font au détriment des conditions de travail et de sécurité des ramasseurs.

Les petits fournisseurs peuvent jouer un rôle important sur le moyen terme, en particulier quand la vitesse de l'urbanisation excède la capacité des gouvernements locaux à fournir les services publics correspondants. Ces petits fournisseurs représentent une « seconde option », comme c'est le cas avec les bornes-fontaines publiques ou les latrines sèches (à compost) dans certaines villes d'Afrique du Sud ou l'éclairage des rues au moyen de lanternes solaires au Kenya. Ces initiatives offrent aux ménages un service à un coût à peine plus élevé que les alternatives traditionnelles, mais beaucoup moins cher que le coût des services utilisant les dernières technologies. Mais, dans certains cas, les petits fournisseurs ne représentent pas une solution viable à long terme.

Le rôle des gouvernements locaux dans la régulation et la supervision de ces petits fournisseurs et du secteur informel est important, car ces activités peuvent aussi avoir des conséquences négatives sur la qualité des services, la sécurité humaine et l'environnement. La concurrence entre les petits transporteurs peut augmenter les embouteillages et la pollution de l'air (du fait de l'utilisation de véhicules mal entretenus) ainsi que le taux d'accidents (en raison du non-respect des normes de sécurité). En matière d'assainissement, les prestataires de services privés déversent parfois les déchets provenant des fosses septiques dans les cours d'eau. Les fournisseurs d'eau privés qui exercent dans les zones de taudis sont plus chers que les services publics municipaux et vendent parfois de l'eau de mauvaise qualité. Les gouvernements

(41) PPIAF, *Gridlines*, note n° 9 (juin 2006), et McGRANAHAN *et al.* (2006).

(42) BURRA *et al.* (2003).

(43) FERGUTZ *et al.* (2011).

(44) HARDOY *et al.* (2001), Keita (2011).

(45) AFD (2007), cité par Paulais (2012).

(46) TERRAZZA et STURZENEGGER (2010), cités dans le chapitre Amérique latine. Au Brésil, la législation soutient la coopération entre le secteur public et le secteur informel dans la collecte et le recyclage des déchets.

(47) KADALIE (2012).

locaux devraient non seulement réguler les petits fournisseurs, mais également les appuyer afin de construire des systèmes de services plus intégrés au niveau de la ville.

Gouvernements locaux et organisations communautaires dans la prestation des services

Dans de nombreux pays à revenu faible et moyen, où les quartiers pauvres et les établissements humains informels font partie du paysage urbain, il existe une longue tradition de participation des populations dans la fourniture des services, souvent avec le soutien des ONG et des organisations communautaires. C'est notamment le cas quand les infrastructures de service public tardent à atteindre ces zones. Dans ces cas de figure, de nombreux habitants de ces quartiers continueront à dépendre de la prestation communautaire dans un avenir proche.

L'acceptation, par les gouvernements locaux, de la nécessité de mettre en œuvre des programmes d'aménagement dans les quartiers informels – les taudis – est l'une des avancées les plus significatives de l'amélioration de l'accès aux services publics pour la population. Même dans les cas où les actions sont menées par la population, les partenariats avec les gouvernements locaux sont nécessaires pour aider la régularisation de l'occupation des terres et pour fournir des infrastructures plus importantes. Le chapitre Asie-Pacifique présente des exemples de programmes d'amélioration de quartiers menés par les communautés, qui ont permis de fournir des services à des centaines de milliers de personnes aux faibles revenus en Thaïlande et en Inde. Ces initiatives ont rencontré un important soutien des gouvernements locaux pour connecter les foyers concernés aux réseaux des services. Il y a des centaines de gouvernements locaux en Afrique et Asie qui ont établi des partenariats avec les fédérations locales d'habitants de taudis et d'un grand nombre de villes où des fonds

locaux ont été créés (avec la contribution des gouvernements locaux et de ces associations) pour améliorer les logements et services⁽⁴⁸⁾. CGLU Afrique a développé un partenariat avec la branche africaine de *Slum Dwellers International*. Dans beaucoup de villes cependant, ces initiatives ne sont toujours pas la norme.

Il existe d'autres exemples plus problématiques d'ONG qui, avec l'appui des organisations internationales, créent des mécanismes parallèles de mise en œuvre de programmes pour la fourniture de services, qui contournent les processus de décisions et les institutions du niveau local. Si de telles pratiques peuvent améliorer la fourniture des services, elles sapent en fin de compte la légitimité et l'efficacité des gouvernements locaux si leurs systèmes ne sont pas intégrés dans le cadre de la gouvernance locale.

Les politiques des gouvernements locaux pour les prestations des services publics de base doivent prendre en compte les réalités des habitants pauvres et des établissements humains informels. Cela implique de soutenir les communautés et les ONG et d'encourager leur rôle incontournable pour l'amélioration des conditions de logement et des prestations de services de base, ainsi que le suivi des questions de santé et d'environnement.

9.6 Le financement des services publics de base⁽⁴⁹⁾

Pour le financement, le rôle des gouvernements locaux peut évoluer selon le contexte de décentralisation de chaque pays, selon les ressources dont ils disposent et selon qu'ils exercent eux-mêmes, ou non, la fonction d'autorité organisatrice. Cette section analyse le financement des services publics de base, la question des tarifs et de leur accessibilité pour les plus démunis, les mécanismes d'investissement utilisés dans les différentes régions.

(48) SATTERTHWAITE et MITLIN (2014).

(49) Pour plus d'information sur le financement des services publics, voy. l'appendice I de GOLD III par Claude de Miras.

La combinaison des sources de financement

Depuis les années 2000, l'idée du « recouvrement total » du coût des services à travers le paiement des usagers a été délaissée pour le concept de « recouvrement durable des coûts ». Ce concept implique également l'utilisation des « 3T » – les tarifs, les taxes (ou impôts) et les transferts⁽⁵⁰⁾ – pour attirer des financements sous forme de prêts, d'émission d'obligations ou d'actions, en fonction de la situation locale, afin d'investir dans le développement et la maintenance des services. Alors que les « 3T » sont la base du financement, les sources de financement remboursables peuvent jouer un rôle déterminant dans l'investissement initial, permettant un paiement étalé sur une longue période. Trois caractéristiques principales de recouvrement durable des coûts ont été identifiées⁽⁵¹⁾ :

- une mobilisation des « 3T » pour financer les dépenses courantes en capital et attirer d'autres sources de financement ;
- la prévisibilité des subventions publiques pour faciliter l'investissement (planification) ;
- des tarifs abordables pour tous, tout en assurant la durabilité financière des services.

Un financement durable implique que chaque secteur ou service ne soit pas considéré de manière cloisonnée ni isolée. Les financements croisés peuvent réduire les inégalités et favoriser la péréquation intersectorielle (où les bénéfices obtenus par un service sont utilisés pour financer les déficits des autres).

Les services de base et le financement public

Le recouvrement durable des coûts implique que les dépenses publiques viennent compléter les revenus provenant des tarifs, notamment (mais pas uniquement) dans les pays à revenu faible et moyen-inférieur où la capacité de paiement par l'utilisateur est limitée. Par exemple, alors qu'en France les ressources obtenues du paiement des usagers représentent 90 % du revenu total du secteur de l'eau, elles atteignent seulement 40 % en Corée du Sud et 10 % en Égypte. Les contributions des bailleurs de fonds peuvent être également une source importante de financement dans les pays à faible revenu (équivalent à 1 % du PIB dans sept pays⁽⁵²⁾).

Le chapitre sur l'Europe analyse différentes modalités de financement des services : recouvrement complet grâce aux tarifs, le financement du service par la fiscalité, des péréquations entre services publics, des mécanismes de péréquations pour réduire les déséquilibres géographiques, sociaux ou sectoriels, d'autres cofinancements des pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux, et des financements des fonds européens ou internationaux. La combinaison de ces différentes sources de financement peut rendre difficile l'identification des « coûts réels » dans les prestations des services. Rares sont les pays qui récupèrent tous les coûts des services d'eau à travers les tarifs, et les transports publics sont aussi largement subventionnés.

Bien qu'il y ait eu des progrès dans le recouvrement des tarifs et dans le financement en Amérique latine, les subventions des gouvernements locaux, régionaux et nationaux restent indispensables. La plupart des pays utilisent des taxes et des dotations de l'État pour financer l'alimentation en eau⁽⁵³⁾. En Russie, les entreprises

(50) « Les tarifs » sont payés directement par les usagers du service ; « les taxes et impôts » se réfèrent aux fonds collectés et dirigés vers les services publics par l'État, les régions et les autorités locales, et « les transferts » sont les fonds apportés par des bailleurs de fonds internationaux et des associations de charité. Les transferts incluent les subventions et les prêts concessionnels, p. ex., ceux de la Banque mondiale. OCDE (2009).

(51) WINPENNY (2002).

(52) OCDE (2009). Voy. également l'appendice I de ce rapport. Néanmoins, y compris en France, les fonds publics représentent environ 88 % de l'investissement public dans le secteur de l'eau. PEZON (2009), cité dans D. HALL et E. LOBINA (mars 2012).

(53) Voy. le chapitre sur l'Amérique latine. CAF (2012) et ADERASA : <http://www.aderasa.org/index.php/es/grupos-de-trabajo/benchmarking>.

d'eau, d'assainissement et de chauffage reçoivent une indemnisation de l'État si les tarifs publics plafonnés créent des déficits. En Inde, 90 % des services d'eau et d'assainissement ont été financés avec des fonds publics au cours des dernières années⁽⁵⁴⁾. Au Moyen-Orient, presque tous les services sont largement financés par les États. En Afrique, les taxes et les tarifs représentent les deux tiers du financement des services d'eau et le reste provient de bailleurs de fonds⁽⁵⁵⁾. Au niveau international, seulement 30 % des services publics d'eau génèrent les recettes nécessaires pour couvrir leur exploitation, la maintenance et une partie des coûts en capital⁽⁵⁶⁾.

Les taxes et les subventions sont encore plus indispensables pour les services d'assainissement et de gestion des déchets solides. Les usagers sont généralement plus réticents à payer ces services que l'eau, l'électricité ou les transports. Dans les pays à revenu élevé, la collecte et la gestion des déchets représentent environ 10 % des budgets locaux (la majeure partie est financée par les paiements des usagers) tandis que, dans les pays à revenu moyen, ce service représente environ 40 % du budget local et entre 80 et 90 % dans les pays à revenu faible. Certaines villes ont réussi à équilibrer le coût de leurs services (dans la plupart des pays d'Eurasie, par exemple) mais, en Amérique latine, seulement environ la moitié des coûts sont recouverts à travers les tarifs⁽⁵⁷⁾.

Les transports publics sont fortement subventionnés dans presque toutes les régions. Aux États-Unis, la principale source de financement du service des transports, après les tarifs, est une taxe sur l'essence. Toutefois, elle n'a pas été augmentée depuis le début des années 1980 et les véhicules actuels, plus perfectionnés, consomment moins de carburant. Par conséquent, au cours des dernières années, on constate un

retard croissant dans les investissements nécessaires. En Eurasie, près de 30 % du financement du transport provient d'autres activités externes au service et de subventions. En Afrique, les systèmes de transport urbain reçoivent régulièrement des subventions de l'État. Cela semble être moins fréquent en Amérique latine⁽⁵⁸⁾.

La fixation des prix, l'accessibilité et le recouvrement des tarifs

Le paiement des services par les usagers contribue, d'une part, à la pérennité financière des services et, d'autre part, incite à une utilisation efficace et responsable de ces services. Ces dernières années, il y a eu des augmentations considérables des revenus générés par les tarifs⁽⁵⁹⁾. Les modèles de fixation des prix et la capacité des opérateurs et des gouvernements locaux à recouvrer les tarifs et taxes influencent fortement sur la durabilité et l'accessibilité aux services.

En Europe, la fixation des prix est généralement définie localement par des contrats entre les autorités organisatrices et les opérateurs, même si les régulations européennes influencent de plus en plus le financement et la fixation des prix⁽⁶⁰⁾. Dans le secteur de l'eau en Amérique latine, les prix sont fixés par des agences régulatrices ou des entités publiques nationales. Dans les pays fédéraux comme le Mexique, les tarifs doivent être approuvés chaque année par chaque État fédéré⁽⁶¹⁾. Dans le secteur des déchets, la fixation des prix est plus complexe encore, la plupart des communes assurent le recouvrement des factures directement⁽⁶²⁾. En Afrique et au Moyen-Orient, les autorités nationales ou régionales fixent les prix. En Eurasie, les tarifs « socialement acceptables » sont généralement fixés au niveau des États ou des États fédérés. Il en résulte des écarts entre coûts

(54) HALL et LOBINA (2009).

(55) FOSTER et BRICEÑO-GARMENDIA (2010), p. 299, tabl. 16.6.

(56) KOMIVES *et al.* (2005).

(57) HOORNWEG et BHADA-TATA (2012). Voy. également le chapitre sur l'Amérique latine.

(58) CAF (2011), cité dans le chapitre sur l'Amérique latine.

(59) OCDE (2009), p. 17.

(60) Voy. le chapitre sur l'Europe, section « Financer les services publics de base ».

(61) CAF (2012), p. 25.

(62) Voy. le chapitre sur l'Amérique latine et en particulier MARTINEZ *et al.* (2011).

et revenus, qui sont comblés par les subventions publiques.

Le recouvrement des tarifs et des taxes est un défi important dans les pays à revenu faible et moyen. En Afrique, environ 40 % des usagers ne paient pas pour les services (jusqu'à 65 % dans certains pays)⁽⁶³⁾. Dans de nombreuses villes, il n'existe pas de système pour identifier l'adresse de facturation, notamment dans les établissements humains informels (qui peuvent accueillir un tiers ou plus de la population). La mise en place d'un adressage est souvent un premier pas pour améliorer le recouvrement, mais cela est particulièrement difficile à réaliser dans les quartiers marginaux où les propriétés ne sont pas formellement reconnues. Pour autant, GOLD III présente quelques exemples de succès où les gouvernements locaux et les opérateurs, avec l'appui des organisations de quartier, ont pu mettre en œuvre de systèmes de recouvrement adaptés (Manille, Philippines).

Le défi central qui concerne la fixation des prix est la difficulté à trouver le point d'équilibre entre des prix abordables pour le plus grand nombre et la pérennité financière des services. Le débat sur l'accessibilité des tarifs peut être appréhendé selon la perspective du marché, en évaluant les revenus des foyers et en fixant des prix abordables pour les populations à bas revenus, ou selon la perspective des droits de l'homme, ce qui implique qu'un accès gratuit minimal au service soit garanti⁽⁶⁴⁾. Cette dernière approche a été encouragée par la reconnaissance du droit à l'eau potable et à l'assainissement par l'Assemblée générale des Nations unies en

2010⁽⁶⁵⁾, mais définir de tels droits reste peu efficace en l'absence de capacité pour les assurer.

En Afrique du Sud, les catégories pauvres ont droit à un accès à un service minimal garanti et gratuit pour l'eau, l'électricité et la collecte des déchets solides⁽⁶⁶⁾. Cette stratégie a considérablement augmenté l'accès aux services publics de base au cours des quinze dernières années, mais l'accès universel, notamment à l'eau potable, n'est pas encore assuré partout dans le pays. Des tarifs différenciés, basés sur un système de subventions croisées, sont souvent pratiqués pour aider les groupes sociaux aux faibles revenus (comme les tarifs sociaux basés sur les volumes en Amérique latine, ou des tarifs qui augmentent avec la consommation comme en Europe⁽⁶⁷⁾). Les subventions directes aux foyers les plus pauvres, à travers des aides sociales ou financières, utilisées notamment au Brésil, en Colombie et au Chili, représentent une deuxième alternative ; ils sont alors davantage en mesure de payer leurs factures. En Asie, il y a des exemples de subventions pour les connexions aux services, plutôt que pour la consommation, ainsi que des soutiens pour les actions communautaires qui réduisent les coûts (comme la construction de toilettes publiques en partenariat avec les associations communautaires à Mumbai⁽⁶⁸⁾). Les politiques qui maintiennent des tarifs bas pour tous les utilisateurs sont généralement problématiques, car elles ne ciblent pas les pauvres et n'assurent pas la viabilité financière. Par exemple, en Afrique, environ 90 % des personnes qui reçoivent des subventions pour l'eau courante ou l'électricité appartiennent

(63) FOSTER et BRICEÑO-GARMENDIA (2010), p. 10. Voy. le chapitre régional sur les différentes modalités de facturation.

(64) Une directive de la Commission européenne interdit également la déconnexion au réseau électrique aux « usagers vulnérables » en période critique. Des protections semblables existent pour l'eau. Voy. le chapitre sur l'Europe.

(65) Assemblée générale des Nations unies, résolution 64/292, *Droit à l'eau et à l'assainissement*, 28 juillet 2010.

(66) Voy. le chapitre sur l'Afrique : tous les foyers pauvres reçoivent gratuitement les premiers 200 litres d'eau quotidiens et ensuite aux environs de 50-100 kW d'électricité par mois, également gratuitement. En 2012, ce programme couvrait 86 % des foyers.

(67) Certaines institutions internationales critiquent le recours aux subventions, avançant qu'elles « minent la gestion efficace ». Pour plus d'information sur les politiques tarifaires et les subventions pour les plus pauvres, voy. KOMIVES *et al.* (2005).

(68) BURRA, PATEL et KERR (2003). Le gouvernement paie les coûts d'investissements et utilise les revenus des services pour financer les frais courants. Voy. OCDE (2009), pp. 21-22, pour une analyse plus détaillée des avantages et inconvénients des différents tarifs sociaux.

aux 60 % des personnes les plus riches⁽⁶⁹⁾. L'accessibilité pour les foyers non desservis qui dépendent des fournisseurs informels est également critique. Ils paient généralement beaucoup plus par litre que les usagers connectés au réseau avec des effets dramatiques sur les revenus des ménages. Les gouvernements locaux doivent contrôler les coûts et la qualité du service, et les subventions doivent être prévisibles, transparentes, ciblées et, idéalement, diminuer progressivement dans le temps.

Les budgets locaux : une source clé mais problématique du financement des services publics de base⁽⁷⁰⁾

Dans la plupart des pays, la décentralisation des ressources n'est pas à la hauteur des responsabilités transférées aux gouvernements locaux. Dans les pays de l'OCDE, les gouvernements infranationaux représentent 22 % des recettes totales du secteur public, mais 31 % des dépenses⁽⁷¹⁾. En Amérique latine, les gouvernements locaux représentent 12 % des recettes totales du gouvernement général et 19 % des dépenses⁽⁷²⁾ ; dans les pays d'Afrique subsaharienne, environ 3 % des recettes et 8 % des dépenses⁽⁷³⁾. Il existe un contraste saisissant entre, d'un côté, les pays à revenu élevé et, de l'autre, la plupart des pays à revenu faible et moyen quant à la part des dépenses des gouvernements locaux dans les dépenses publiques. Dans l'Europe des 27, pour les seuls gouvernements locaux, la moyenne des dépenses locales sur le total des dépenses publiques

est de 24 %, soit 1,3 fois celle d'Amérique latine et trois fois plus que celle des pays subsahariens. À la fin des années 2010, les gouvernements locaux dépensaient aux alentours de 3 000 à 4 000 USD par habitant et par an aux États-Unis d'Amérique et en Europe⁽⁷⁴⁾, mais seulement 36 USD en Afrique⁽⁷⁵⁾.

Traditionnellement, les gouvernements locaux ont été financés de trois manières : 1° par les taxes locales et les tarifs des services (réunis sous la mention « ressources propres ») ; 2° par les dotations et subventions attribuées par l'État ou les autres niveaux de gouvernement (appelées aussi « transferts »), et 3° par l'emprunt. De nombreux gouvernements locaux, cependant, ont une capacité limitée pour mobiliser leurs « ressources propres » et peu de contrôle sur les transferts.

En règle générale, la fiscalité locale ne semble pas assez dynamique, et la croissance des revenus locaux ne suit pas toujours l'augmentation des responsabilités des gouvernements locaux. Le potentiel de l'impôt foncier n'est pas exploité du fait de barrières politiques imposées par l'État (ou les régions) et de la réticence des gouvernements locaux à augmenter les impôts. L'autre source principale de revenus propres, les tarifs ou redevances pour les services, représente un potentiel limité dans de nombreux pays du fait de la faible capacité des populations locales à assurer le paiement des services (problèmes d'accessibilité des prix) et, comme noté précédemment, de faibles capacités de recouvrement.

(69) FOSTER et BRICEÑO-GARMENDIA (2010), p. 11. Cette politique est également critiquée en Eurasie et dans certains pays d'Amérique latine.

(70) La principale source d'information de cette section est GOLD II et les données sont de la deuxième moitié des années 2010.

(71) OCDE, CI. CHARBIT (2011). Dans l'Europe à 27, les recettes et revenus des niveaux infranationaux représentant 5,8 % et 33,6 % respectivement du secteur public en 2011 (pour l'Europe, voy. CCRE/DEXIA, *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*, 11^e éd., juillet 2012). L'*Annuaire statistique sur les finances des gouvernements du FMI (GFS-IMF en anglais)* donne les valeurs moyennes suivantes : en 2008, les gouvernements locaux étaient responsables de 17,8 % des dépenses publiques et de 12,2 % des revenus publics. Dans les pays développés, ces pourcentages sont de 22,6 % et 16,3 % respectivement et, dans les pays en développement, de 14,5 % et 9,4 % (OM PRAKASH MATHUR, 2012).

(72) GOLD II, CGLU (2010).

(73) GOLD II, Thierry Paulais (2012) a calculé le ratio dépenses locales/dépenses publiques à 11,7 % en 2010.

(74) Mais cela varie de 15 872 € au Danemark à 97 € à Malte (voy. le chapitre sur l'Europe).

(75) Voy. GOLD II. En Eurasie, le budget moyen annuel de dépenses par personne des gouvernements locaux est autour de 232 USD ; en Amérique latine, il est de 133 USD ; dans les pays à revenu faible et moyen d'Asie, il est de 92 USD.

Les transferts du gouvernement central sont une deuxième source de recettes qui représentent 47 % des recettes des gouvernements locaux dans les pays à revenu faible et moyen, et autour de 36 % dans les pays au revenu élevé, un pourcentage qui a augmenté au cours des années 2000 (alors que les revenus propres ont diminué⁽⁷⁶⁾). Loin d'être une solution « aisée » pour financer les prestations de service, l'utilisation des transferts entraîne une série de problèmes pour les gouvernements locaux : imprévisibilité et manque de transparence (comme en Afrique de l'Ouest et centrale) ou vulnérabilité face aux réductions budgétaires sans consultation (Eurasie). Ainsi, une dépendance excessive des transferts limite l'autonomie des gouvernements locaux et oriente les dépenses locales exclusivement en direction des priorités définies par l'État. Plus important encore, un poids excessif de dotations ou de subventions dans les budgets locaux peut créer des effets pervers, sapant la mobilisation de ressources propres et la responsabilité des gouvernements locaux envers leurs citoyens.

Les ressources peuvent également être distribuées de manière très inégale et se concentrer dans les principales villes et régions. Mais c'est dans les villes intermédiaires que le besoin d'investissement se fait sentir de manière plus urgente, car la croissance urbaine se concentrera dans ces zones au cours des prochaines décennies. Or, de nombreux pays manquent de mécanismes de péréquation efficaces. En Afrique, seuls quelques pays ont introduit de tels systèmes et, au Moyen-Orient et en Asie occidentale, ils n'existent pas. La situation est un peu meilleure en Amérique latine. Certains pays d'Asie et du Pacifique, quant à eux, utilisent des transferts à des fins de péréquation (par exemple l'Australie, l'Indonésie et le Japon), mais d'autres ignorent pratiquement les disparités régionales.

L'écart entre la décentralisation des dépenses et des revenus s'est traduit, en termes généraux, par une pression croissante sur les budgets locaux. Après deux décennies de décentralisation progressive, les gouvernements locaux du monde entier sont confrontés à des problèmes toujours plus importants pour générer les revenus afin de couvrir les coûts récurrents des prestations de service. Les gouvernements locaux assument les problèmes, mais ils ne disposent souvent pas des ressources leur permettant de trouver des solutions. Dans certains pays, la décentralisation a même été accompagnée d'une plus grande centralisation des recettes⁽⁷⁷⁾.

Pour autant, le financement durable des services publics locaux n'est pas hors de portée, même pour les régions connaissant des retards importants. Un programme d'investissement pour augmenter progressivement la proportion de ménages ayant accès à des services de base de qualité en Afrique peut représenter l'équivalent de seulement 1 % du PIB (ce qui entraîne également de nombreux avantages et réduit de nombreux coûts). De nombreux pays avec de grands retards dans la fourniture des services ont des taux de croissance du PIB soutenus (au-dessus de 4 à 5 %) et devraient être en mesure de mettre en œuvre des solutions sans attendre des ressources extérieures. Les gouvernements nationaux et locaux doivent unir leurs forces pour définir des taxes et des niveaux de tarifs appropriés, améliorer l'efficacité de la gestion budgétaire et expérimenter des modèles de financement innovants. Dans de nombreux pays, il est nécessaire d'avoir recours à des réformes structurelles pour réduire les écarts existant dans le financement des services publics de base et développer pleinement le potentiel de la décentralisation.

(76) En Europe, les impôts et taxes locaux ont augmenté à un rythme similaire à celui des transferts dans la dernière décennie (excepté pendant la période 2009-2010) et représentent autour de 54,7 % des budgets locaux (CHARBIT, 2011). Les transferts sont tombés entre 2010 et 2012 (- 5,5 %) alors que les ressources propres ont augmenté (cf. CCRE/DEXIA, été 2012). En Amérique latine, les ressources propres représentent autour de 40 % des budgets locaux (moyenne pour 15 pays) alors qu'il existe une grande différence entre pays. En Afrique également, une moyenne de 40 % des budgets locaux provient des ressources propres et une autre, de 60 %, des transferts (échantillon de 15 pays) avec d'importantes variations entre pays.

(77) MATHUR (2012), p. 32.

L'emprunt et autres alternatives pour le financement des services publics de base

Le financement public à travers l'emprunt, supporté par les impôts locaux et les tarifs, a été la colonne vertébrale des investissements en infrastructures dans les villes occidentales durant les deux derniers siècles. Appuyées par les États⁽⁷⁸⁾, les villes ont assuré ce processus.

Dans les pays de l'OCDE, le système du financement permet en général aux gouvernements infranationaux d'emprunter. Dans les autres régions du monde, la réalité est plus nuancée. En Asie, les gouvernements locaux peuvent être autorisés à avoir recours à l'endettement, mais leur faible solvabilité rend cette possibilité difficile en dehors des seules grandes villes et aires métropolitaines⁽⁷⁹⁾. L'exception principale est la Chine où le financement des infrastructures implique le recours à l'emprunt sur les marchés nationaux et internationaux ainsi que l'utilisation du foncier. Dans certaines municipalités, les terres ont financé jusqu'à 70 % des investissements des infrastructures locales en cédant en leasing des terrains publics pour mobiliser des ressources ou comme garanties des prêts.

En Eurasie, le recours aux emprunts auprès de banques commerciales est souvent limité par la loi ou par la faible solvabilité des gouvernements locaux et entités publiques en charge des services⁽⁸⁰⁾. En Amérique latine, les gouvernements locaux, dans la plupart des pays, peuvent emprunter sous réserve de limites annuelles de la dette, et les grandes villes utilisent de plus en plus les obligations. Les banques ou les fonds de développement

municipaux dominent les prêts contractés par les gouvernements locaux, mais les banques commerciales sont également actives. L'emprunt sur des marchés étrangers n'est permis qu'avec l'autorisation de niveaux supérieurs de gouvernement⁽⁸¹⁾. Dans les pays du Moyen-Orient et d'Asie occidentale non producteurs de pétrole, le financement à long terme des services publics locaux est également difficile à obtenir, mais certains établissements financiers municipaux ont été créés pour fournir des capitaux d'investissement aux gouvernements locaux⁽⁸²⁾.

En Afrique subsaharienne, l'accès à l'emprunt demeure très limité avec de rares exceptions (Afrique du Sud). Des fonds de développement municipal dominant l'investissement local sous forme de subventions et d'emprunts. Les banques commerciales ne sont pas engagées dans le financement des gouvernements locaux car elles considèrent le marché trop risqué. Il est très rare de voir des gouvernements locaux avoir recours aux obligations⁽⁸³⁾.

Le rôle des institutions financières spécialisées

Les fonds de développement municipal (FDM) ou les institutions financières spécialisées (IFS) ont été mises en place dans plus de 60 pays à revenus faible et moyen afin d'appuyer le financement des investissements pour les gouvernements locaux et les prestataires de services. Ces organismes sont souvent gérés par l'État, même si certains d'entre eux ont des statuts parapublics ou privés (par exemple, l'INCA en Afrique du Sud⁽⁸⁴⁾). Les résultats de ces institutions ont souvent été décevants avec la politisation de la gestion des prêts et des prêts mal conçus⁽⁸⁵⁾. Toutefois,

(78) JUUTI et KATKO (2005), BARRAQUÉ (2007), cités dans D. HALL et E. LOBINA (mars 2012).

(79) Voy. le chapitre sur l'Asie-Pacifique.

(80) Voy. le chapitre sur l'Eurasie et CGLU (2010).

(81) Voy. le chapitre sur l'Amérique latine et CGLU (2010).

(82) Voy. le chapitre sur le Moyen-Orient et l'Asie occidentale.

(83) PAULAIS (2012).

(84) Pour l'Afrique, PAULAIS (2012) [pp. 162-164] fait la distinction suivante : les IFS se focalisent principalement sur l'emprunt dans les pays à revenu moyen alors que l'objectif des Fonds de développement municipal (PDM) est d'orienter les ressources des gouvernements nationaux et des bailleurs de fonds vers les gouvernements locaux des pays à faible revenu. Les activités de prêts des FDM sont plus réduites et requièrent un agrément préalable de l'État.

(85) CGLU (2010), PAULAIS (2012), p. 164.

on peut noter quelques succès (Findeter en Colombie, le FEC au Maroc ou des banques de développement local comme BNDES ou CEF au Brésil et Iller Bank en Turquie). Malgré leurs défauts, les institutions financières spécialisées (IFS) jouent un rôle essentiel dans le financement des services publics locaux si leurs modes de fonctionnement sont améliorés.

Les capacités d'accès au financement des gouvernements locaux et des opérateurs de service public de base demeurent problématiques et constituent un défi. Il est évident que cette situation n'est pas tenable à long terme. L'investissement dans le développement urbain nécessite des gouvernements locaux renforcés (ce qui sous-entend des compétences claires et reconnues), un environnement juridique et institutionnel plus favorable à la mobilisation des financements, notamment nationaux, et la mise en place d'outils à la portée des gouvernements locaux pour faciliter l'accès aux emprunts nationaux et au marché des capitaux⁽⁸⁶⁾.

Autres sources internationales de financement

Les banques internationales et régionales de développement jouent déjà un rôle important dans le financement des infrastructures des services publics, comme en Asie et Amérique latine, ce qui s'est vérifié ces dernières années⁽⁸⁷⁾. Cependant, ces banques prêtent rarement directement aux gouvernements locaux. Les bailleurs de fonds continuent à jouer un rôle important dans le financement des infrastructures dans certains pays à faible revenu. En 2009-2010, la moyenne annuelle des aides engagées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement totalisait 8,3 milliards USD, soit 7 % de l'aide totale⁽⁸⁸⁾. Des inquiétudes existent cependant sur la distribution de cette aide pour l'eau (environ

45 % de celle-ci sont dirigés vers 10 pays pour la plupart à revenu moyen). La coopération Sud/Sud joue un rôle de plus en plus important (voy., par exemple, l'importance des financements de la Chine en Afrique et également les aides significatives versées par l'Inde à l'Afrique). Dans la plupart des cas, ils fournissent des fonds aux gouvernements centraux ou à des intermédiaires financiers *ad hoc* ; seule une infime partie est réassignée aux gouvernements locaux. Il n'y a que très peu d'exemples de bailleurs de fonds ayant recours aux prêts sous-souverains.

Dans le cadre du Protocole de Kyoto, quelques mécanismes innovateurs de développement durable ont également contribué au financement de projets spécifiques. Le Mécanisme de développement propre (pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les investissements dans les énergies propres) a soutenu plusieurs projets de gestion des déchets et de transport, mais ses ressources actuelles sont limitées. Il existe d'autres mécanismes pour financer l'adaptation au changement climatique, mais l'accès des gouvernements locaux à ces mécanismes est restreint⁽⁸⁹⁾. La plupart des banques et des agences internationales de développement ont pris des engagements forts pour l'amélioration des prestations de service de base, mais ils n'ont pas mis au point des mécanismes ni des accords financiers avec les gouvernements nationaux qui appuieraient les gouvernements locaux pour ce faire.

Utilisation de la valorisation du foncier pour l'investissement urbain

L'utilisation de la valeur des terres pour l'investissement public est un mécanisme de financement important à la portée des gouvernements locaux. Cet instrument

(86) PAULAIS (2012) explique qu'en Afrique un changement de paradigme est nécessaire. Cela peut également s'appliquer à d'autres régions.

(87) Voy. le chapitre sur l'Amérique latine et CGLU (2010). 2 milliards USD entre 2006 et 2012.

(88) CAMDESSUS *et al.* (2012). Malgré la crise financière internationale, le montant total de l'aide au développement pour le secteur de l'eau et de l'assainissement a augmenté à un taux moyen annuel de 5 % en termes réels entre 2001 et 2009 (mais il a effectivement diminué en 2010).

(89) *Global Environment Facility (GEF), Carbon Partnership Facility (CPF), Climate Change Fund (ACF-ADB), Carbon Market Initiative, Clean Energy Financing Partnership Facility (CEFPF), Global Climate Partnership Fund.*

fonctionne selon le principe suivant : les travaux publics entrepris par les autorités locales augmentent la valeur des terrains adjacents, donc les coûts de ces travaux doivent être partagés avec les propriétaires de ces terrains. Le développement des villes et le financement des infrastructures par le financement basé sur le foncier a une longue histoire en Europe et aux États-Unis, et a également été mis en œuvre dans d'autres régions où les villes sont en croissance rapide. Au cours des vingt dernières années, l'énorme croissance urbaine de la Chine a été partiellement financée par ces mécanismes de valorisation du foncier. Les mécanismes de financement basés sur la valorisation foncière demandent le développement de cadastres qui, sur le long terme, rendent plus aisé le développement de la fiscalité locale (voy. l'encadré 9.1).

Comblant l'actuel fossé financier demandera aux pays concernés de mobiliser des financements issus d'une large gamme de sources, ce qui peut inclure la réduction des coûts (via des gains en efficacité ou des options de service meilleur marché), l'augmentation des ressources classiques (comme les tarifs et les taxes) et la mobilisation de fonds remboursables. Mobiliser l'épargne locale en faveur des investissements bénéficiera aux économies nationales, évitera l'investissement de l'épargne à l'étranger et réduira les contraintes dues aux emprunts en devises étrangères. Vu les contraintes budgétaires des pays développés, il est peu probable que l'aide au développement s'accroisse de manière significative dans les prochaines années ; cela signifie que ces ressources devront être dépensées de manière stratégique, notamment afin de maximiser leur effet de levier et leur efficacité.

Encadré 9.1 – Financements basés sur la valorisation foncière pour les infrastructures urbaines.

Certaines techniques de financement basées sur la valorisation foncière permettent d'obtenir des revenus pour lancer les projets d'infrastructures, alors que d'autres impliquent le recours à l'emprunt pendant la phase de construction, mais l'endettement est ensuite renfloué par les augmentations de recettes qui résultent de la valorisation foncière. Dans les pays à revenu faible et moyen, où il est difficile d'obtenir des crédits à long terme pour financer les infrastructures urbaines, les revenus obtenus par valorisation foncière permettent d'avoir une certaine flexibilité dans les décisions financières. Cependant, les instruments de financement basés sur la valorisation foncière ne sont pas des revenus réguliers à long terme et ne peuvent pas être utilisés pour financer les coûts d'exploitation. Ces instruments servent à financer des investissements, et leurs revenus devraient être consacrés aux frais d'investissements et être utilisés pour financer les importants efforts d'investissements orientés vers les capacités d'infrastructures. Les principaux instruments et exemples s'y référant sont les suivants :

Gestion du patrimoine foncier. Les entités publiques entreprennent l'étude stratégique de leur patrimoine et décident d'échanger des terrains sous-utilisés ou vacants contre des infrastructures. Limite critique de cette démarche : être en mesure de se défaire d'actifs non prioritaires afin que les gouvernements locaux puissent concentrer leurs ressources financières et capacités de gestion sur les infrastructures essentielles.

Vente des droits d'aménagement (ou de mise en valeur). São Paulo (Brésil) utilise cette méthode qui consiste à vendre des droits de construction additionnels (pour construire dans des zones de haute densité urbaine ou pour convertir des territoires ruraux en zones constructibles) afin d'aider à financer des investissements publics dans des zones de croissances urbaines ciblées.

Prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration). L'État taxe une portion de l'augmentation de la valorisation foncière qui résulte des projets d'infrastructures. La Colombie a utilisé ces prélèvements sur les plus-values (*contribución por mejoras*) afin de financer des travaux publics. Bogota a simplifié cette approche et l'a convertie en une taxe générale sur les infrastructures qui comprend l'ensemble des travaux publics à l'échelle de la ville.

Contributions des promoteurs et frais d'impact. Les promoteurs mettent en place, sur site ou à l'échelle d'un quartier, des infrastructures qu'ils ont financées sur leurs propres budgets, ou paient des infrastructures fournies par les autorités publiques. Les taxes sur l'impact couvrent les coûts des infrastructures externes liés aux nouveaux développements (exemple, les États-Unis).

Ventes de terrains par les promoteurs. Les promoteurs installent des infrastructures publiques en échange de terrains. Cette méthode est utilisée pour développer des villes nouvelles et aires urbaines en partenariat avec des investisseurs privés ; ces ensembles urbains conjuguent généralement des logements aux prix abordables, d'importants ensembles de logements sociaux et des zones industrielles (exemples : Copenhague et l'Afrique du Nord). Les promoteurs doivent construire des routes et participer au financement des principaux réseaux des services (distribution de l'eau, tout-à-l'égout, installations d'assainissement) ainsi qu'à l'éclairage public.

Récupération des plus-values foncières grâce aux ventes de terrains liées à des projets. Les actifs fonciers publics vendus et les recettes sont utilisés pour financer les investissements en infrastructures (exemple : la Chine). Pour un grand projet d'autoroute, une municipalité peut transférer les terrains adjacents à la route à une entité de développement public-privé qui emprunte pour financer la construction de l'autoroute tout en utilisant les terres adjacentes comme garantie de l'emprunt. L'entité paie en retour la dette et réalise des profits en vendant ou concédant des baux dont la valeur a augmenté avec l'accès à la nouvelle autoroute.

Source : PETERSON (2009).

9.7 Les défis actuels et futurs en matière de couverture de la demande des services publics de base

Atteindre les citoyens qui n'ont pas accès aux services

Malgré les progrès enregistrés dans la dernière décennie, plus de 780 millions de personnes n'ont toujours pas accès à des « sources d'eau potable améliorées », 2,5 milliards ne disposent pas d'« installations d'assainissement améliorées » et beaucoup plus n'ont toujours pas accès à un assainissement convenable et sûr (sécurité et santé). Presque un milliard de personnes vit toujours dans des zones de peuplements informelles et autres établissements humains qualifié de « taudis » avec un accès limité aux services publics locaux. Dans de nombreuses zones urbaines des pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud, l'accès aux services ainsi que leur qualité décroissent plutôt qu'augmentent. Une forte volonté politique ainsi que de très importants

investissements financiers sont nécessaires à chaque niveau de gouvernement, mais aussi de la part des institutions internationales. Pour de nombreux pays à faible revenu, les investissements requis excèdent les capacités financières nationales et un meilleur ciblage de l'aide internationale serait nécessaire. GOLD III a démontré que la mise en œuvre de stratégies et de financements localisés sera essentielle, ainsi qu'un engagement plus important des gouvernements locaux.

Dans un grand nombre de pays, les ressources actuelles sont inadaptées pour étendre l'accès aux services et en améliorer la qualité. Dans de nombreuses régions du monde également, les infrastructures des réseaux et les installations de services existantes sont vétustes et doivent être remplacées ou mises à niveau, et des problèmes d'inefficacité se rencontrent dans tous les services publics de base. En Afrique, la Banque mondiale estime qu'améliorer l'efficacité dans le secteur de l'eau et mieux cibler les subventions destinées aux plus pauvres pourraient contribuer à économiser

2,9 milliards USD sur un total d'investissement estimé à 14,3 milliards USD⁽⁹⁰⁾. Il en va de même pour l'Amérique latine où le besoin de financement est estimé à 8,1 milliards USD⁽⁹¹⁾. Une meilleure gestion des services, essentielle pour réduire les inefficacités, demande un renforcement des gouvernements locaux et de leurs services aussi bien qu'une amélioration de la gouvernance multiniveau et multi-acteurs. Ces défis requièrent la révision des priorités et des politiques publiques locales et nationales ainsi que des partenariats améliorés avec d'autres gouvernements locaux et d'autres parties prenantes (en particulier le secteur privé et les communautés locales).

Dans les cas où les ressources et les capacités font défaut et dans la mesure où les retards accumulés sont immenses, les gouvernements locaux devraient rechercher et appuyer des solutions intermédiaires qui puissent apporter des bénéfices immédiats aux groupes à faibles revenus, en incluant des systèmes alternatifs. Des services publics de meilleure qualité pourront être introduits par la suite quand les ressources et les capacités seront disponibles.

Participation, transparence et reddition des comptes

Fréquemment, la participation citoyenne est comprise comme un droit d'avoir accès à l'information, que ce soit sur les prix ou les budgets, ou le recours aux plaintes et aux réclamations, ou parfois à la coproduction des services, plutôt que comme la participation citoyenne dans la prise de décision. Il y a des progrès évidents mais inégaux dans ce domaine.

Dans plusieurs régions, la participation citoyenne prend la forme de réunions ouvertes de conseils municipaux sur des débats concernant les politiques de prestation de service, de débats en ligne, de réunions publiques, de référendums ou de consultations publiques. Les usagers peuvent participer à la définition des tarifs de l'eau et des standards de qualité (en

Angleterre), à des comités consultatifs pour les services publics locaux (en France) ou faire appel des décisions municipales et proposer des initiatives citoyennes (en Finlande). Les mécanismes de contrôle et de consultation dans la gestion et la prise de décision sont également utilisés en Amérique latine. Dans certains cas, malgré une législation favorable, les usagers insistent sur les difficultés à exercer un véritable contrôle du fait de l'asymétrie concernant l'expertise et les ressources entre les usagers, les opérateurs privés et les autorités publiques.

Les mécanismes pour recueillir et répondre aux plaintes et aux réclamations des usagers comprennent des panneaux d'affichage aux clients, des consultations en ligne, des enquêtes et des boîtes de réclamations. Dans certains pays, il existe des entités publiques locales et nationales chargées de la protection des usagers. Le recours à des médiateurs locaux a gagné du terrain en Europe et en Amérique latine. Des efforts ont également été observés aux niveaux national et local pour intégrer les usagers dans des processus d'évaluation et de contrôle des services publics et municipaux à travers des systèmes de consultations ouvertes (en ligne) ou des enquêtes, surtout en Europe. Cependant, dans de nombreux pays, il n'est pas aisé pour les usagers d'accéder aux informations afin de participer de manière effective. Ce sont les gouvernements locaux qui sont les mieux placés pour recueillir et diffuser les informations, aussi bien pour les services qu'ils fournissent directement que pour ceux assurés par des opérateurs extérieurs. Ces informations sont pourtant essentielles pour l'élaboration des politiques publiques locales et nationales, notamment pour le suivi et l'évaluation, ainsi que pour la lutte contre la corruption. Une dimension importante de la transparence et de la reddition des comptes est le dialogue entre les gouvernements locaux et les travailleurs et syndicats des services publics.

Un des exemples les plus novateurs de participation citoyenne est le processus de budget participatif lancé à Porto Alegre

(90) FOSTER et BRICEÑO-GARMENDIA (2010), p. 299, tableau 16.6.

(91) FOSTER et BRICEÑO-GARMENDIA (2010), p. 8, CAF (2012), pp. 44-45.

au début des années 1990 et désormais en vigueur dans plus de 1 000 villes⁽⁹²⁾. Un exemple remarquable est la ville de Chengdu, en Chine, où plus de 50 000 projets ont été mis en œuvre dans 2 300 communautés au cours des dernières années. Ces initiatives ont contribué à améliorer

grandement la vie quotidienne de millions de personnes⁽⁹³⁾. Les budgets participatifs ont également introduit des changements dans la démocratie locale grâce à la participation des citoyens aux délibérations (pour plus d'exemples, voy. encadré 9.2).

Encadré 9.2 – Budgets participatifs et prestations des services locaux.

Une étude a été menée pour GOLD III sur les budgets participatifs de 20 centres urbains afin d'analyser comment ils influencent les prestations de service de base. Les centres urbains comprennent des villes grandes, moyennes et petites en Europe, en Amérique du Nord, en Asie et surtout en Amérique latine.

Dans ces centres urbains, 20 000 projets ont été financés à travers 74 processus de budgets participatifs (BP), cumulant un total d'environ 20 milliards USD. Le montant du budget municipal alloué à travers ces BP était généralement de 8 à 30 USD par habitant, mais il atteignait plus de 200 USD à Ilo, au Pérou, et 180 USD à Porto Alegre, au Brésil. Plus d'un tiers de tous ces projets étaient en rapport avec au moins un service de base.

Dans le cadre de BP réalisés dans 18 villes, les priorités des projets concernant les services de base étaient les suivantes.

1. Routes et chaussées, ouverture de ruelles et pavement des rues (dans 17 villes, figurant souvent comme première ou deuxième priorité).
2. Eau et assainissement (dans 13 villes, comptabilisés en première ou deuxième place dans 6 villes).
3. Énergie et éclairage public (dans 13 villes, placés comme premier ou deuxième impé- ratif dans 5 villes).
4. Drainage des eaux pluviales (dans 11 villes).
5. Transport et accroissement de la mobilité (dans 10 villes).
6. Fourniture d'eau potable (dans 9 des 18 villes. Nombreuses étaient les villes qui avaient déjà près de 100 % de couverture, mais il s'agissait de la première ou deuxième priorité dans 3 villes).

Les projets liés à la collecte et la gestion des déchets solides étaient mentionnés dans seulement 5 des 18 villes, mais figuraient dans la première ou seconde priorité de 3 villes.

Source : CABANNES (2014).

La planification stratégique

La gouvernance des services publics locaux est étroitement liée à la planification stratégique du territoire à long terme. Réduire le nombre de personnes vivant dans des taudis et accueillir le milliard de nouveaux résidents urbains attendus d'ici à 2030 sous-entend un besoin de planification des infrastructures de services de

base. L'importance des besoins ne peut pas être traitée par des réponses *ad hoc*. La planification joue un rôle clé pour permettre aux villes de bénéficier d'économies au niveau des agglomérations. Ainsi, les plans d'infrastructures et les priorités pour les services de base devraient être établis avec une compréhension claire de la distribution des activités économiques et sociales actuelles et futures sur le territoire.

(92) CABANNES (2014), CABANNES et MING (2014).

(93) CABANNES et MING (2014).

La perspective territoriale met en lumière les besoins de coordination entre secteurs en prenant en compte les contextes sociaux, environnementaux et économiques. Le processus d'urbanisation demande également que chaque ville et son hinterland rural soient pris en compte en tant qu'unité économique intégrée. La concentration entraîne la prospérité des zones urbaines et rurales et leur interdépendance doit être comprise et appuyée pour sa contribution à la croissance et au développement inclusif.

Le changement climatique et la prévention des catastrophes

Un nombre important de villes a connu des épisodes météorologiques extrêmes (tempêtes, inondations, vagues de chaleur) qui ont entraîné des catastrophes⁽⁹⁴⁾. La plupart des morts enregistrés au cours de ces événements l'ont été dans les pays au revenu faible et moyen. Les coûts de ces catastrophes ont augmenté rapidement et le changement climatique accroîtra probablement leur fréquence et leur intensité⁽⁹⁵⁾. L'impact de ces épisodes météorologiques extrêmes varie et reste influencé par la qualité des logements, des infrastructures et des services publics. Toutefois, cet impact dépend également des capacités des gouvernements locaux à gérer l'expansion urbaine d'une manière qui évite l'occupation des zones à haut risque. Dans les villes où une proportion significative de la population vit dans des taudis et des zones informelles, où le manque d'infrastructures et de services est criant, les risques sont particulièrement élevés⁽⁹⁶⁾, notamment dans les zones situées sur les plaines inondables ou les pentes prononcées⁽⁹⁷⁾.

De nombreux pays et grandes villes sont confrontés à de sérieuses contraintes concernant la disponibilité en eau douce, et ce phénomène augmente. Ce stress hydrique sera très probablement exacerbé

par le changement climatique. Toutes les villes côtières, des petites aux grandes, seront affectées par la montée du niveau de la mer⁽⁹⁸⁾ et les risques liés aux tempêtes seront donc amplifiés à court terme. Des centaines de millions de citoyens vivent dans des plaines côtières proches du niveau de la mer ou au niveau de la mer ; ces zones sont ou seront menacées⁽⁹⁹⁾. La plupart des villes qui ont déjà connu des épisodes de fortes températures seront confrontées à des vagues de chaleur plus intenses ou plus longues. Tous ces risques demandent des réponses de la part des gouvernements locaux, notamment pour réduire la vulnérabilité des plus modestes.

La plupart des mesures nécessaires aussi bien pour la réduction des risques de catastrophe naturelle que pour l'adaptation au changement climatique dépendent des compétences et responsabilités des gouvernements locaux. Alors qu'il peut s'avérer difficile pour ces gouvernements de prêter attention au changement climatique quand ils ont tant d'autres priorités à prendre en compte, il ne faut pas perdre de vue que ceux qui s'impliquent dans l'amélioration des infrastructures et des services, et/ou qui soutiennent la mise aux normes dans les taudis, peuvent très bien intégrer également les questions de réduction des risques engendrés par le changement climatique au cœur de leurs stratégies. Beaucoup de gouvernements locaux en Amérique latine ont démontré leur remarquable capacité à prendre en charge la réduction des risques, souvent grâce au soutien des agences nationales et aux directives de nouvelles législations⁽¹⁰⁰⁾. Certains gouvernements locaux ont également intégré la réduction des risques et l'adaptation au changement climatique dans leurs stratégies de gouvernance et de planification⁽¹⁰¹⁾.

Il existe aussi la nécessité urgente de réduire les émissions de gaz à effet de serre. De nombreux gouvernements locaux

(94) NATIONS UNIES (2012) et IFRC (2010).

(95) IPCC (2012).

(96) BICKNELL *et al.* (2009).

(97) HARDOY *et al.* (2001), DOUGLAS *et al.* (2007).

(98) MCGRANAHAN *et al.* (2007).

(99) MCGRANAHAN *et al.* (2007).

(100) IFRC (2010).

(101) ROBERTS (2008, 2010).

en Amérique du Nord et en Europe, ainsi que dans d'autres régions, se sont engagés à réduire ces émissions sur leurs territoires et mettent en œuvre des initiatives concrètes dans ce sens, mais l'échelle et la portée de ces engagements demeurent insuffisantes, particulièrement pour ceux dont les émissions par habitant sont fortes.

9.8 Les Objectifs du Millénaire pour le développement, les services publics de base et les gouvernements locaux

Sur les huit objectifs et dix-huit cibles des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le seul objectif qui mentionne directement les services publics est le 7^e, et particulièrement la cible 7 C sur l'accès à « l'eau potable » et à « l'assainissement de base ». Mais la majorité des autres objectifs ne peuvent pas être atteints sans des améliorations des services publics de base. *Il est impossible de réduire la pauvreté, la faim et les maladies, de promouvoir l'égalité des sexes et l'amélioration de la santé maternelle et infantile ou de garantir un développement durable sans les services publics de base.* Les services de base appuient également des activités génératrices de revenus pour les foyers et sont essentiels pour le fonctionnement des activités économiques. Ils sont des facteurs essentiels de l'attractivité des villes et des régions et un pilier important pour le développement économique. Enfin, la manière de gérer les prestations des services publics de base a des implications pour le développement durable, en particulier sur la manière d'assurer une prestation de qualité pour tous dans les conditions locales et mondiales (y compris pour éviter le changement climatique dangereux).

Les OMD ont sans doute été utiles pour attirer l'attention de la communauté internationale sur les besoins et les droits les plus élémentaires des personnes, mais ils

sont insuffisants quant à la définition des responsabilités pour la mise en œuvre de ces objectifs. Alors que ce sont les États qui se sont engagés à réaliser les OMD (avec peu ou pas de consultation des gouvernements infranationaux), dans la pratique, ce sont les gouvernements locaux qui sont responsables de la mise en œuvre de la plupart de ces objectifs. Ce point est une question importante pour la réalisation des OMD et pour l'Agenda post-2015 : les processus mondiaux, qui demeurent largement dominés par les États et les agences internationales, peuvent-ils intégrer les gouvernements infranationaux dont le rôle est essentiel sur au moins sur trois aspects :

- comme maîtres d'ouvrage des services de base, y compris de leur gestion et financement, ils sont essentiels pour la réalisation de nombreux objectifs ;
- comme point focal de l'engagement démocratique avec les citoyens et la société civile, pour l'identification et la prise en charge des besoins locaux des citoyens, tout en assurant la reddition des comptes et leur transparence ;
- comme acteurs en charge de contrôler et de rapporter les progrès au niveau local afin que les décalages locaux entre les cibles globales et les réalités du terrain soient visualisés.

Mais beaucoup reste à faire pour les réaliser. Les discussions portant sur « la localisation » des OMD se réfèrent uniquement au niveau national et non aux contextes locaux⁽¹⁰²⁾. Quand « la bonne gouvernance » est mentionnée, elle se réfère aux activités des gouvernements nationaux plutôt qu'aux relations vitales entre les citoyens et leurs administrations locales ; quand les progrès sont mesurés, les données nationales utilisées reposent sur des informations agrégées qui ne parviennent pas à rendre compte des groupes marginalisés, ni où ils habitent. Le rapport du Groupe de travail du système des Nations unies sur l'Agenda du développement post-2015 insiste sur le fait que les OMD souffrent d'« agendas politiques nationaux rigides qui suivent les standards et critères

(102) « Nous avons appris des OMD que les cibles globales sont seulement réalisées efficacement quand elles sont portées localement et incorporées dans des plans nationaux en tant que cibles nationales », Panel de Haut Niveau, NATIONS UNIES (2013), p. 21.

internationaux plutôt que les réalités locales⁽¹⁰³⁾ ». Le désir fort compréhensible d'avoir des objectifs universels simples et aisément communicables dissimule la complexité des processus de développement et la diversité des contextes. Il est primordial de prendre en compte, de manière plus poussée, le rôle vital et les responsabilités des gouvernements infranationaux et de les appuyer afin qu'ils accomplissent correctement les tâches dont ils ont la compétence.

Une approche plus « localisée » est particulièrement importante pour identifier les différents défis qui concernent les zones rurales et urbaines. L'Organisation des Nations unies affirme que l'objectif de réduire de moitié la proportion de personnes qui n'a pas « accès à l'eau potable » est réalisé. Cependant, l'indicateur utilisé (« accès amélioré ») ne garantit pas que l'eau soit de qualité ni que l'accès soit durable. Il y a aussi de graves divergences entre l'objectif et les indicateurs utilisés pour surveiller sa réalisation. C'est notamment le cas pour la définition de ce qui constitue une prestation « améliorée » pour l'eau et l'assainissement comprenant des formes de prestation qui sont insuffisantes pour la plupart des contextes urbains. Toutefois, malgré les limites des indicateurs utilisés pour évaluer la réalisation des OMD, il existe désormais une reconnaissance internationale croissante de l'importance des gouvernements infranationaux pour assurer la prestation universelle des services de base et une gouvernance plus responsable et transparente envers les citoyens et la société civile.

Les gouvernements infranationaux et l'Agenda du développement post-2015⁽¹⁰⁴⁾

Au cours du Sommet des OMD de septembre 2010, les États membres ont commencé à prendre en compte l'Agenda du développement post-2015. Ce processus inclut : les délibérations du Panel de Haut Niveau (PHN) mis en place pour conseiller le Secrétaire général des Nations unies, les

résultats du Sommet des Nations unies de Rio + 20, les négociations sur le changement climatique, les dialogues sur le financement du développement (suivi du Consensus de Monterrey), l'Agenda de Beijing et l'Agenda d'Habitat III⁽¹⁰⁵⁾.

La problématique des services publics locaux de base continue à traverser les différents débats portant sur la réduction de la pauvreté. Le rapport du PHN remis au Secrétaire général des Nations unies reconnaît que le manque d'accès aux services de base est une manifestation de la pauvreté ; c'est pourquoi il continue à faire de l'eau et de l'assainissement une priorité, les inscrivant comme des objectifs à atteindre avec un accès universel. Il reconnaît également, comme le fait le groupe de travail des Nations unies, que la gestion des déchets solides est un sérieux défi dans les villes. Le rapport post-2015 de la Commission régionale des Nations unies insiste également sur l'importance des services publics de base pour le développement. Tous les thèmes actuellement pris en considération par le groupe de travail ouvert des Nations unies qui assure le suivi de Rio + 20 sont directement ou indirectement reliés aux services publics.

Comme GOLD III le démontre, quand les gouvernements locaux ont les compétences et les pouvoirs nécessaires, les capacités et les ressources pour assumer pleinement leurs responsabilités, la qualité et l'accès aux services publics s'améliorent. De nombreux gouvernements locaux ont été des pionniers dans les politiques d'inclusion sociale. C'est souvent grâce à ces gouvernements que des avancées ont été réalisées sur les OMD. Les mécanismes de reddition des comptes et de transparence, qui permettent aux citoyens de rendre les gouvernements locaux responsables de leurs actes et de demander des comptes, sont essentiels, tout particulièrement pour les citoyens pour qui les OMD ne sont toujours pas une réalité. Il serait donc logique que les gouvernements locaux aient une responsabilité directe dans la conception des

(103) *United Nations Task Team* (2012), p. 47.

(104) Cette section s'appuie sur les rapports et documents suivants : *UN Task Team* (2012), *Report of the Secretary General* (26 juillet 2013) ; *United Nations Regional Commission* (2013) et HLP (2013).

(105) Habitat III est la III^e Conférence des NU sur les établissements humains, prévue pour 2016, quarante ans après la première conférence Habitat.

objectifs et des cibles de développement, des ressources et des capacités réelles pour pouvoir les atteindre, ainsi qu'un rôle dans le suivi de leur réalisation.

Le rapport du groupe de travail des Nations unies exhorte à la flexibilité dans la mise en œuvre des objectifs mondiaux dans les contextes locaux, insistant sur le fait qu'il n'y a pas de plan préconçu et qu'un espace est nécessaire pour l'expérimentation et l'adaptation aux cadres locaux. Le rapport de la Commission régionale des Nations unies note, pour sa part, que la réalisation des objectifs au niveau local n'est pas directement liée au niveau de revenus de la population et défend la valeur ajoutée de la participation des gouvernements locaux. Le rapport du PHN reconnaît explicitement les gouvernements locaux comme des parties prenantes importantes et efficaces pour le développement, attire l'attention sur le rôle des « autorités locales pour créer un pont entre les gouvernements nationaux, les communautés et les citoyens », assurant « qu'elles auront un rôle important dans le nouveau partenariat mondial » (p. 10).

La pauvreté urbaine dans l'Agenda du développement post-2015

Les rapports du Secrétaire général et du PHN reconnaissent le pouvoir de transformation du processus d'urbanisation et les défis qui en découlent. Le rapport du PHN affirme ainsi : « C'est dans les villes que la bataille du développement durable sera gagnée ou perdue » (p. 17), et sous-entend que la capacité des gouvernements locaux à s'attaquer à la pauvreté urbaine est décisive. Le rapport du PHN reconnaît également que la question prioritaire n'est pas d'opposer l'urbain au rural, mais celle de savoir comment promouvoir une approche territoriale pour l'Agenda du développement post-2015. Le PHN pense que cela peut être réalisé « en désagrégeant les données au niveau local et en donnant aux autorités locales un rôle plus important dans la définition des priorités, la mise en œuvre, le suivi des résultats pour favoriser l'engagement des acteurs économiques et des communautés locales » (p. 17). Le rapport suggère qu'une des manières d'appuyer les gouvernements locaux « est de

reconnaître que les cibles pourraient être prises en compte différemment au niveau infranational, afin que la pauvreté urbaine ne soit pas traitée de la même façon que la pauvreté rurale, par exemple » (p. 10).

Le développement local... mais comment ?

Bien que le rapport du PHN souligne le rôle essentiel des gouvernements locaux dans la mise en œuvre du développement, il n'y a aucune reconnaissance du fait que les gouvernements locaux devraient être inclus dans la définition et la réalisation des engagements. Peu d'attention est portée aux importants défis que les gouvernements locaux ruraux et urbains devront relever afin de faire de la réduction de la pauvreté une réalité. Les objectifs peuvent être universels mais les cibles et les indicateurs de réalisation doivent reconnaître à la fois la différence et l'interdépendance des environnements urbains et ruraux.

Plus préoccupant encore, le Panel recommande une conférence internationale pour aborder la question du financement du développement durable, mais ne mentionne pas comment renforcer le financement des gouvernements infranationaux. Les gouvernements locaux ne seront pas en mesure d'exercer pleinement leur potentiel en vue de contribuer à l'Agenda du développement et aux objectifs du développement durable s'ils ne disposent pas des ressources nécessaires.

La bonne gouvernance : un nouveau venu dans l'Agenda du développement post-2015

La bonne gouvernance, qui n'était pas incluse dans les OMD, est devenue un débat central au cours des dix dernières années. Les agences internationales ont porté un intérêt croissant à la question de la bonne gouvernance et à « la responsabilité sociale » (*social accountability*) pour les prestations de service. Le rapport du PHN appelle à « un changement fondamental afin de reconnaître la paix et la bonne gouvernance comme des fondements du bien-être social, et non comme de possibles options » (p. 29). Le rapport de la

Commission régionale des Nations unies reconnaît également que la gouvernance démocratique, responsable et transparente à tous les niveaux est primordiale pour le développement durable. Les citoyens devraient être en mesure de demander des comptes aux opérateurs des services publics, et les organisations de la société civile constituent souvent le moyen le plus efficace pour accroître l'accès aux services, notamment pour les groupes marginalisés. Par ailleurs, et il faut s'en réjouir, le concept de bonne gouvernance est finalement en passe d'inclure la gouvernance locale. On reconnaît ainsi la nécessité d'intégrer les territoires et d'élargir les partenariats. Le rapport du Réseau pour des solutions de développement durable des Nations unies reconnaît que les gouvernements locaux sont des partenaires incontournables et des parties prenantes de la bonne gouvernance globale⁽¹⁰⁶⁾ et insiste sur l'« énorme » défi que représente la gouvernance urbaine. Le rapport du groupe de travail des Nations unies reconnaît pour sa part que « l'adaptation des cibles de développement aux contextes nationaux et locaux est assuré de manière plus efficace et légitime au travers de processus participatifs⁽¹⁰⁷⁾ ». Comme GOLD III l'a montré, les gouvernements locaux sont souvent à l'avant-garde de la collaboration avec d'autres niveaux de gouvernement, la société civile et le secteur privé et sont les mieux placés pour avancer des solutions et des réponses innovantes aux besoins des citoyens.

Inégalités et services publics de base

Même si le rapport du PHN n'a pas recommandé d'objectifs sur les inégalités, cette question est centrale pour de nombreuses parties prenantes. La plupart des inégalités les plus graves sont liées au logement, aux conditions de vie et à l'accès aux services publics de base, qui ont un effet d'entraînement sur d'autres inégalités, notamment sur les inégalités de genre. Cette connexion entre inégalités et services de base a amené la Task Force mondiale des gouvernements locaux et régionaux pour l'Agenda post-2015 et Habitat III⁽¹⁰⁸⁾ à inclure les services publics de base comme l'un des principaux éléments de son agenda.

Le rapport GOLD III a analysé la situation de certains services publics de base qui sont la clé de la réalisation des OMD ainsi que de l'Agenda post-2015. En absence d'eau potable, d'assainissement, de gestion des déchets et d'un environnement sain, il n'y aura pas de futur possible. Les services publics de base sont les fondations de la prospérité ainsi que de la résilience face au changement climatique. Mettre les êtres humains au premier plan implique de faire des services de base une priorité et de faire des gouvernements locaux des partenaires clés pour affronter ce défi mondial. C'est avec cette conviction forte que sont proposées les recommandations qui suivent.

(106) *United Nations Solutions for Sustainable Development Network* (2013), p. 3.

(107) <http://www.slideshare.net/undesa/realizing-the-future-we-want-for-all>

(108) Les organisations gouvernementales locales et régionales ont lancé la Task Force mondiale des gouvernements locaux et régionaux lors du Conseil mondial de CGLU à Dakar en décembre 2012. Elle vise à établir une stratégie commune afin de contribuer à la perspective, à la connaissance et aux intérêts des gouvernements locaux et régionaux pour les débats sur les politiques internationales dans le cadre de Rio + 20, de l'Agenda post-2015, vers Habitat III.

10

Recommendations



Pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement et appuyer l'Agenda Rio + 20 et le futur Agenda post-2015, une alliance est nécessaire entre les gouvernements nationaux, régionaux et locaux, les organisations internationales et la société civile afin de garantir l'accès universel aux services de base et d'en faire un fondement du développement global.

« Mettre les êtres humains au premier plan » signifie faire des services publics de base une priorité. Cela implique :

- la reconnaissance du rôle des services locaux de base pour garantir le respect des droits de l'homme et la dignité de la personne, pour impulser le développement économique et lutter contre les inégalités sociales et économiques, incluant les inégalités entre hommes et femmes ;
- un engagement politique fort pour renforcer les investissements dans les services publics de base dans le but de réduire les déficits et les inégalités d'accès existants, répondre à l'accroissement de la demande des services dans les zones urbaines et aux défis de la durabilité et de la résilience que posent le changement climatique et d'autres menaces ;
- de développer de nouvelles formes de production et de consommation pour la prestation des services publics de base durables dans un monde dont la population atteindra 9 milliards d'habitants dans les trente prochaines années.

Les gouvernements locaux et régionaux et leurs associations, avec l'appui des autres niveaux de gouvernement, doivent :

Assumer la responsabilité de garantir l'accès universel aux services publics de base et, à cette fin, développer des plans stratégiques à long terme pour étendre la couverture des infrastructures des services :

- les plans d'infrastructure doivent être développés conjointement avec les plans d'utilisation des sols et appuyer les plans de développement stratégique des villes ;

- la planification doit inclure des stratégies d'investissement à long terme qui prennent en compte le coût économique et social réel des services ;
- parmi les priorités, la construction et l'entretien des infrastructures doivent permettre de réduire les risques de catastrophes et d'améliorer la résilience des services publics de base face aux menaces naturelles et au changement climatique doivent être intégrés.

Développer des stratégies financières durables qui assurent l'accès universel aux services de base de qualité :

- définir des « modèles de gestion » (*business models*) qui garantissent la viabilité financière à long terme de chaque service. Les tarifs payés par les usagers et le financement public (taxes et impôts) doivent couvrir les coûts de fonctionnement et, quand cela est possible, permettre l'investissement pour étendre la couverture des services. Dans les pays à faible revenu, l'augmentation des niveaux actuels de financement public continuera à être essentielle ;
- établir des mécanismes qui garantissent que les services public de base soient accessibles à tous les membres de la société grâce à des tarifs sociaux, à des subventions directes aux groupes les plus vulnérables et à l'utilisation des réseaux sociaux de solidarité sociale ;
- rendre publiques les informations sur les budgets locaux et sur le financement des services publics afin que les citoyens puissent être informés et exercer leur droit de suivi ;
- prendre des mesures pour améliorer la solvabilité des gouvernements locaux et régionaux ainsi que celle des opérateurs publics de services, afin d'augmenter leur capacité d'endettement sur les marchés financiers.

Promouvoir des partenariats multi-acteurs et multiniveaux innovants :

- promouvoir des dialogues politiques avec les principaux acteurs (État, opérateurs de services, syndicats, société civile) pour élaborer des chartes locales sur les services publics de base qui définissent les niveaux et standards de services,

l'assignation des fonctions et des responsabilités, les modalités de financement et de gestion ;

- reconnaître, de la part des gouvernements locaux, le rôle exercé par les petits opérateurs et par le secteur informel dans la prestation des services de base, en particulier dans le contexte des établissements humains informels, et assumer la responsabilité de la supervision de la qualité, de l'harmonisation des prix et de la promotion de la coordination entre les opérateurs officiels, pour éviter des écarts dans la fourniture de services ;
- et réaffirmer les principes suivants quand des alliances et partenariats se forment avec d'autres acteurs de la prestation de services : 1° les gouvernements locaux sont, en dernière instance, les responsables des services ; 2° la nécessité de disposer de cadres légaux et régulateurs clairs ; 3° profiter du financement et de l'expérience des partenaires pour améliorer l'accès et la qualité des services ; 4° garantir la transparence et la reddition des comptes.

Renforcer les capacités internes pour définir les politiques, assurer la gestion et le contrôle des services publics de base :

- améliorer l'efficacité et l'efficacité des services en régie des gouvernements locaux et régionaux ainsi que celles des opérateurs publics de services en investissant en ressources humaines et techniques ; appliquer des systèmes de gestion et de technologies modernes ;
- développer ou maintenir, au sein des gouvernements locaux, les capacités permettant de contrôler et superviser les services de base, en particulier lorsque la prestation de services est confiée à des partenaires externes, dans le but de garantir que l'accès, la qualité et les tarifs répondent aux besoins des citoyens ;
- mettre en place un système d'indicateurs pour évaluer l'accès et la qualité des services publics de base. Les données doivent être publiques afin que les usagers puissent exercer leur droit de suivi ;
- donner la priorité à la lutte contre la corruption avec des mesures de prévention,

de sanctions pénales et de protections des requérants.

Les gouvernements locaux et métropolitains doivent :

Adopter des mesures pour renforcer la coordination entre les gouvernements locaux :

- se coordonner entre le gouvernement métropolitain et les gouvernements locaux de l'aire métropolitaine et des alentours pour garantir que les infrastructures de services publics accompagnent et guident la croissance urbaine ;
- dans le secteur de l'eau, impulser la coordination au niveau des bassins versants, ce qui facilite l'action conjointe en cas d'urgence ou de catastrophe.

Favoriser la gestion et la valorisation du foncier pour développer la prestation des services :

- utiliser la gestion du sol et les mécanismes fiscaux sur la plus-value des terres et propriétés pour mobiliser des fonds qui contribuent au financement du développement urbain et des services publics de base ;
- utiliser des systèmes d'information géographiques (*GIS*) et autres instruments pour analyser le marché immobilier et pour surveiller/évaluer la valeur du sol dans les zones dotées d'infrastructures de services de base.

Encourager la planification stratégique participative :

- impliquer toutes les parties prenantes dans la planification stratégique, ne pas la laisser exclusivement aux mains des experts ; inclure les habitants des quartiers marginaux et des taudis. Les demandes qui concernent l'égalité des droits des femmes doivent être prises en considération dans toutes les phases du processus de planification ;
- concevoir des systèmes et infrastructures de transports qui facilitent la mobilité et la sécurité des groupes les plus vulnérables, des personnes handicapées ou ayant d'autres nécessités particulières.

Les gouvernements nationaux et les institutions internationales devraient :

Profiter de l'énorme potentiel des gouvernements locaux pour la prestation des services publics de base en s'appuyant sur l'application du principe de subsidiarité :

- reconnaître les bonnes comme les mauvaises expériences développées par les gouvernements locaux pour étendre et améliorer la prestation des services publics de base ;
- établir un cadre juridique favorable à la décentralisation, avec une définition claire des responsabilités des gouvernements locaux, et faciliter leurs relations avec les autres parties prenantes pour la fourniture des services de base ;
- accompagner la décentralisation avec des politiques de renforcement des capacités des gouvernements locaux pour la gestion des services, et de renforcement de leur aptitude à négocier et à collaborer avec des partenaires externes.

Définir et mettre en œuvre un cadre de gouvernance multiniveau efficace pour la prestation des services de base :

- améliorer la coordination entre les gouvernements locaux – gouvernance horizontale – et avec les autres niveaux de gouvernement (central et régionaux) – gouvernance verticale – pour renforcer la collaboration entre territoires, renforcer le partage d'expertise et l'utilisation efficace des ressources, et afin de contribuer à la mise en œuvre de politiques sectorielles nationales ;
- reconnaître aux autorités locales la liberté de choisir, en concertation avec les habitants, les modèles de gestion des services et de partenariats qui répondent au mieux aux besoins et aux priorités locales ;
- mettre en place un cadre réglementaire clair pour la passation des marchés et des contrats et appuyer les gouvernements locaux pour sa mise en œuvre, afin de faciliter leurs relations avec leurs partenaires ;
- garantir aux gouvernements locaux une place à la table des négociations internationales quand sont abordées

les questions en relation avec la prestation des services publics de base (par exemple, les accords commerciaux, les normes de travail, les objectifs de développement, les standards de services, les règles de passation de marchés).

Les gouvernements locaux doivent disposer des ressources financières pour améliorer la prestation des services publics de base :

- fournir aux gouvernements locaux les pouvoirs et l'autonomie nécessaires pour leur permettre de mobiliser les revenus locaux, définir les tarifs des services, mieux cibler les subventions pour les plus pauvres et expérimenter des modèles de financement innovants ;
- garantir que les dotations ou transferts qui complètent les budgets des gouvernements locaux soient prévisibles et réguliers, que leurs montants soient définis en fonction d'une évaluation objective des coûts des responsabilités transférées et que des mécanismes de péréquations contribuent à réduire les disparités régionales ;
- mettre en place ou renforcer des mécanismes de financement tels que les fonds de développement municipal et les banques de développement municipales afin d'améliorer l'accès au crédit ou aux marchés de capitaux pour répondre aux besoins d'investissement de long terme dans les infrastructures ;
- orienter l'appui technique et financier des bailleurs de fonds et des institutions financières multilatérales vers les niveaux de gouvernement infranationaux ; les institutions internationales devraient soutenir le financement à long terme des services publics de base avec des prêts non souverains à des taux concessionnels ; elles devraient explorer des mécanismes de garanties et de réduction des risques pour faciliter les prêts directs aux gouvernements locaux ;
- faciliter l'accès direct des gouvernements locaux aux mécanismes de financement internationaux sur le changement climatique, comme le Mécanisme de développement propre et les systèmes d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

Les gouvernements nationaux et locaux ainsi que les institutions internationales doivent :

- promouvoir la coopération décentralisée entre gouvernements locaux et les associations publique-publique et entre opérateurs de services publics ;
- appuyer les centres et programmes de formations internationales et régionales pour renforcer les capacités des gouvernements locaux et des opérateurs de services.

Les gouvernements nationaux et locaux doivent :

- créer un cadre propice pour la participation de la société civile ;
- établir un cadre institutionnel où soient spécifiés les droits et responsabilités des organisations de la société civile et des syndicats dans le domaine des services publics de base ;
- promouvoir la participation de la société civile dans la prestation des services de base, la définition, le suivi et l'évaluation des politiques publiques ;
- appuyer la création de médiateurs qui puissent assurer un suivi des problèmes concernant les services et assurer la médiation entre les citoyens, les opérateurs et les gouvernements locaux en cas de conflits ;
- favoriser la participation des organisations communautaires et de la société civile dans la cogestion des systèmes de suivi de l'opinion publique sur la qualité et les tarifs des services de base.

Les opérateurs de services du secteur public et privé doivent :

Exécuter leurs contrats en conformité avec les Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous, la législation nationale et internationale et les instructions des autorités publiques :

- combiner l'efficacité de la prestation de services (dans le but de réduire les coûts et l'impact environnemental) et l'attention portée aux implications sociales de services de base ;

- réaliser des audits transparents et réguliers et établir des mécanismes pour assurer la reddition des comptes et combattre la corruption dans le domaine de la prestation de services ;
- respecter les normes locales, nationales et internationales sur les conditions de travail, notamment les Conventions de l'OIT sur les droits fondamentaux et les conditions de travail décent ;
- privilégier les recrutements d'employés locaux, développer leurs capacités et les promouvoir à des postes de directions.

Reconnaître leur responsabilité sociale dans les communautés où ils opèrent :

- investir dans les services de santé, d'éducation et sociaux pour appuyer le développement local ;
- participer à la planification locale, aux consultations, au suivi et à la création de capacités locales.

La société civile, les syndicats et les organisations communautaires doivent :

- participer à la définition des politiques et à l'allocation des ressources pour les services publics ; soutenir la participation des groupes sous-représentés et la participation des femmes ;
- s'assurer que les gouvernements locaux et les opérateurs de services rendent des comptes sur les insuffisances de la qualité, de la couverture ou du coût des services de base, développer leur capacité à contrôler les services, exprimer leur opinion et faire des réclamations et plaintes ;
- partager l'expertise sur la prestation de services avec tous les autres acteurs ; coordonner leurs efforts avec les gouvernements locaux pour améliorer les services, éviter les chevauchements et les brèches dans la fourniture ;
- soutenir les organisations de travailleurs informels qui collaborent avec les gouvernements locaux dans la prestation de services pour qu'ils puissent améliorer leurs conditions de travail et la qualité des services.

Appendice I

Quelques remarques à propos de la gouvernance et du financement des services urbains de base

CLAUDE DE MIRAS⁽¹⁾

(1) Par Claude de Miras, économiste, directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (<http://www.ird.fr/>), membre du Laboratoire Population Environnement Développement de l'université d'Aix-Marseille (<http://lped.org/>), coordinateur du programme de recherche mené en partenariat avec l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) : *Financement des services urbains d'eau potable et d'assainissement dans les pays en développement, Modalités de partage du coût global de long terme entre acteurs (2010-2013)*.



I.1 Introduction

La gouvernance multiniveau des services urbains de base renvoie à deux responsabilités distinctes :

- la responsabilité légale de la maîtrise d'ouvrage de ces services ; elle est définie au niveau national ;
- la responsabilité opérationnelle de la maîtrise d'œuvre (ou de la maîtrise d'ouvrage déléguée), exercée localement par l'entité prestataire, dans un cadre contractuel plus ou moins élaboré, en vue de la fourniture de ces services sur un territoire défini et pour une période donnée.

Le premier registre, abordé dans les rapports régionaux de GOLD III, relève de choix politiques au plus haut niveau. Selon les contextes, les rapports entre autorités centrales et territoriales, déconcentrées et/ou décentralisées, sont différents.

Le second registre, opérationnel, est déterminé par le statut des opérateurs privés ou publics. Ces derniers ont en charge la fourniture de ces services, par transfert de compétences de l'État vers des collectivités, puis des collectivités vers un opérateur.

La multiplicité de ces formes de gouvernance et des domaines concernés se traduit par une diversité des modalités de financements. En abordant chaque thématique, nous souhaitons en montrer les interrelations.

I.2 Des gouvernances plurielles

Les observations empiriques ont montré comment, dans un contexte mondial de décentralisations plurielles, s'exerce le pilotage multiniveau de ces services : selon les pays et les territoires, cette chaîne de délégation fonctionne suivant une architecture et des intensités très variables. Mais, au-delà du statut juridique de l'opérateur, un certain nombre de facteurs stratégiques vont déterminer la mise en œuvre et les performances de cette offre de services :

- une dynamique d'urbanisation des pays en développement et en émergence,

historiquement spécifique (agglomérations en croissance rapide et spatialement étalées, régulation foncière limitée et niveaux de vie contrastés) ;

- une efficacité perfectible des gouvernances multiniveau, multi-acteurs et multiprojets ;
- des approches nationales différenciées du service public et de la volonté politique qui agissent différemment sur chaque service urbain de base ;
- pour ces services urbains de base, une maîtrise d'ouvrage souvent décentralisée, encore en phase de construction ou de renforcement, et qui exerce une fonction de tutelle sur l'opérateur territorial, public ou privé ;
- un professionnalisme et des compétences « métier » de l'opérateur, variables ;
- des besoins de financement des infrastructures urbaines considérables et en augmentation ;
- des stratégies nationales et territoriales de financement et de préfinancement souvent en retrait ou insuffisantes par rapport aux considérables besoins de financements des infrastructures.

L'ensemble de ces dimensions imbriquées rappelle que les services de base ne se limitent pas aux seules fonctions techniques, financières et commerciales, réduites au périmètre géographique d'intervention de l'opérateur : l'offre de services et ses conditions de gestion sont spécifiquement encadrées dans une triple fabrication urbaine (réglementée, dérogatoire et informelle) et dans l'écheveau des relations interinstitutionnelles nationales et territoriales.

Pour la compréhension de la dynamique de l'offre de services, la perspective systémique donne à la gouvernance un sens qui va au-delà du fameux mais opaque « jeu d'acteurs ». Les interactions entre les parties prenantes – au cœur de la décision urbaine et de l'action publique – affectent l'offre de service en impactant directement sa dynamique de management et de financement. Aujourd'hui, la gouvernance multi-acteurs n'est plus seulement cette ardente obligation participative souvent invoquée mais parfois incertaine. Elle devient un

enjeu primordial aux conséquences gestionnaires et financières considérables au point qu'une lecture économique de la gouvernance émerge maintenant au niveau international⁽²⁾.

L'architecture institutionnelle et financière dans laquelle évolue l'offre de services va générer des coûts et des surcoûts de fonctionnement ou d'investissement, visibles ou invisibles⁽³⁾. Elle va marquer profondément l'efficacité économique, sociale et environnementale de l'action publique locale en affectant finalement le taux de croissance et l'attractivité des territoires. Plus exactement, l'impact de la gouvernance multi-acteurs recouvre les trois dimensions suivantes :

- les conditions d'urbanisation générant des surcoûts en fonctionnement et en investissement⁽⁴⁾ ;
- les coûts de transaction interinstitutionnels⁽⁵⁾ induits par les relations nouées avec l'ensemble des parties prenantes (politiques, administratives, urbanistiques, foncières, etc.) concernées par le fonctionnement et l'extension des services en réseaux ;
- en matière d'investissement, l'écart entre les besoins de financement longs et les ressources disponibles à court terme s'accroît et oblige à concevoir une intermédiation financière élargie (de financement et de préfinancement) de plus en plus complexe et coûteuse ;

C'est cette dernière dimension de la gouvernance que nous analyserons plus particulièrement ici. Nous considérerons les deux volets financiers des ressources mobilisables par les services en réseaux :

- le financement direct par les Taxes, le Tarif et les Transferts (les « 3 T » de l'OCDE⁽⁶⁾) sera regardé du point de vue de ses limites et potentialités : quelle est l'élasticité de ces ressources structurelles ?
- le préfinancement sera abordé par le recours, d'une part, aux emprunts octroyés par des banques privées et publiques, nationales et internationales, et, d'autre part, aux avances de fonds consenties à travers des montages en partenariat public-privé. Ces prêts bancaires et ces contrats de partenariat sont des avances de ressources remboursables. Ils relèvent d'une ingénierie financière innovante mais dont la gouvernance peut se révéler de plus en plus délicate et coûteuse.

I.3 Financements et préfinancements

Rappelons préalablement que le financement général des services urbains de base se situe dans un contexte évolutif caractérisé par la baisse de l'investissement public et la hausse des besoins en infrastructures urbaines.

Les politiques d'ajustement structurel expliquent le recul de la contribution publique dans l'investissement national. Le FMI⁽⁷⁾ constate que, depuis les années 1980, les investissements publics en infrastructures ont diminué relativement aux PIB, à l'échelle mondiale. Parallèlement, la croissance urbaine démo-économique va démultiplier les besoins d'investissements, en particulier dans les pays dont le taux d'urbanisation a évolué rapidement⁽⁸⁾.

(2) P. ex., OCDE (www.oecd.org/gov/water) ou ministère français des Affaires étrangères et européennes et son Partenariat français pour la ville et les territoires : www.pfvt.org/accueil/groupe_de_travail/groupe-travail-services-de-base.

(3) Mais, inversement, une coordination multi-acteurs optimisée développera de fortes externalités positives au sein de ces réseaux pluri-institutionnels.

(4) Différentielle géographique des arrivées d'eau en ville et des extensions d'urbanisation ; étalement urbain ; mitage urbain et discontinuité territoriale.

(5) Ces coûts de transaction concernent en particulier la qualité de la gouvernance multi-acteurs institutionnels et politiques.

(6) OCDE (2010).

(7) AKITOVY *et al.* (2007).

(8) Depuis cinquante ans, la population des villes s'accroît bien plus vite dans les pays pauvres que dans les pays riches (4,3 % par an en moyenne en Afrique, 1,2 % en Europe), voy. www.ined.fr/fichier/t_publication/1300/publi_pdf1_435.pdf.

Selon Thierry Paulais⁽⁹⁾, la période 1970-2030 aura vu la population mondiale quadrupler et la population urbaine multiplier par cinq. Les besoins en équipements publics dédiés à l'infrastructure intra-urbaine et aux services en réseaux (eau, assainissement, énergie, télécommunications, ports, aéroports, ponts, etc.) ont suivi cette croissance urbaine et, plus encore, périurbaine. Des évaluations ont été faites dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement : le raccordement de l'ensemble de la population urbaine aux réseaux d'eau et d'assainissement supposerait un investissement annuel de près de 50 milliards USD⁽¹⁰⁾.

Les besoins présents et futurs en infrastructure, le rattrapage des retards accumulés en fournitures de service, l'accès croissant des couches urbaines défavorisées aux services de base, le passage de la borne-fontaine à l'accès domiciliaire, la généralisation progressive d'une offre simultanée multiservice (eau potable, assainissement liquide et solide, évacuation des eaux pluviales, mobilités, énergie, éclairage public), la prévention des effets des changements climatiques, sont autant de facteurs qui poussent fortement à la hausse les besoins de financement à court, moyen et long terme, plus nettement dans les pays émergents et en développement. Les besoins de financement des extensions et de la maintenance de leurs réseaux sont évalués au triple de celui des pays développés⁽¹¹⁾. Thierry Paulais, citant des données de la Banque mondiale⁽¹²⁾, rappelle que, pour les pays développés, la part du PIB consacrée aux services urbains de base est de 5,5 %, elle atteint 7 % pour les pays à revenus intermédiaires. Cette même Banque mondiale précise par ailleurs que les pays en développement auraient un besoin annuel de 900 milliards USD pour y faire face⁽¹³⁾.

Face à ces considérables besoins de financement, les ressources structurelles

que sont les 3 T (taxes, tarifs et transferts) et leur masse mobilisable annuellement sont partout notoirement insuffisantes.

I.4 Le financement des réseaux et les ressources des 3 T

A) La typologie des 3 T

La typologie en 3 T, proposée par l'OCDE⁽¹⁴⁾ et complétée par EUREAU⁽¹⁵⁾, cible les principales ressources structurelles longues mobilisables :

1. *L'argent des usagers ou les « Tarifs » (revenus issus des utilisateurs des services) :*
 - a) Les revenus des opérateurs issus de la prestation de services (somme des facturations des services d'eau et d'assainissement moins les taxes et/ou charges) ; c'est-à-dire les revenus issus des utilisateurs des services ;
 - b) Les revenus des propriétaires des infrastructures (principalement publics, pertinents seulement s'ils sont réinvestis dans le secteur de l'eau) (p. 12).
2. *Les revenus issus des « Taxes », des contribuables nationaux (subventions, flux de trésorerie provenant des budgets publics nationaux) :*
 - a) Les subventions aux opérateurs des services d'eau, locaux ou nationaux. Liste des subventions potentiellement cachées :
 - I. Remises fiscales, allègements et exonérations fiscales ;
 - II. Les prêts bonifiés (c'est-à-dire à un taux d'intérêt bonifié) ;
 - III. Transferts de la taxe d'habitation provenant des collectivités locales ;

(9) PAULAIS (2006), pp. 309-330.

(10) WILLPENNY et CAMDESSUS (2005).

(11) IVANOV (2007), p. 10.

(12) BANQUE MONDIALE (2005).

(13) WORLD BANK GROUP (2008), p. iii.

(14) OCDE (2009).

(15) EUREAU (2011), p. 12-14.

- IV. Dons et annulation de la dette ;
 - V. Services et prix subventionnés (par exemple électricité) ;
 - VI. Capital dormant non utilisé ;
 - VII. Couverture du déficit de financement de l'opérateur ;
- b) Subventions aux propriétaires des infrastructures (y compris les prêts bonifiés/conditions de garantie favorables)
3. *Les fonds provenant des contribuables étrangers ou « Transferts » : financement provenant de l'aide issue de sources étrangères :*
- a) Aide publique au développement (APD) [par exemple, les subventions publiques provenant de sources étrangères, les aides privées diverses et les prêts bonifiés] ;
 - b) L'appui budgétaire de sources étrangères (par exemple, annulation de dette) ;
 - c) Dons philanthropiques à travers les ONG, les organismes de bienfaisance et fondations diverses à but non lucratif ;
 - d) Subventions par les transferts de l'UE.

Une autre source de financement peut consister à faire appel, par privatisation et cession d'actifs, à des ressources privées en cédant définitivement tout ou partie des immobilisations et des actifs à des entités ou à des filiales de droit privé. Ces dénationalisations peuvent être une privatisation intégrale (Chili) ou partielle (par exemple, filiales privées de la compagnie des eaux Sawaco à Hô Chi Minh-Ville, Vietnam). Notons que ces financements privés ne relèvent pas de la catégorie des partenariats public-privé puisque la vente du patrimoine public ne s'inscrit pas dans un cahier des charges de long terme. Ces montages restent très minoritaires à l'échelle mondiale.

Un dernier « T » ne devrait-il pas être introduit ? En effet, le facteur « Temps » est d'abord un moyen non pas de créer

des financements supplémentaires mais de répartir et d'afficher autrement, sur la durée, les ressources disponibles.

Cette approche en 3 T peut être complétée par l'observation suivante : les 3 T sont une identification des ressources structurelles mobilisables. Mais cette typologie n'est pas également renseignée selon les contextes nationaux de développement.

Pour les pays de l'OCDE, des données sont disponibles⁽¹⁶⁾. Mais pour les pays en développement, on ne dispose pas de statistiques chiffrées équivalentes. Tendanciellement, les pays les moins avancés financent leurs réseaux largement sur la base de l'aide publique au développement. Alors que les pays à revenus intermédiaires recourent en général davantage au tarif et, dans une moindre mesure, pour des stratégies spécifiques (réseaux en milieu rural, épuration, etc.), à l'appui public.

B) Les 3 T et les besoins de financement

En réalité, c'est peut-être moins la ventilation en 3 T et le niveau de chaque type de ressources qui doivent être regardés que l'écart entre ces financements effectivement disponibles et le besoin de financement programmé par l'agenda des investissements en vue de l'extension, du renforcement et du renouvellement des réseaux.

Et sur ce point, la situation des agglomérations des pays émergents est spécifique. Si, sur une période donnée, la plupart des pays n'équilibrent pas leurs coûts d'exploitation et d'investissements avec les ressources mobilisée à travers les 3 T, cet écart est, pour ces pays, considérable et même croissant.

« Très peu de pays recouvrent l'intégralité des coûts économiques et environnementaux par le biais du prix de l'eau, le Danemark étant une exception notable [...]. Dans la majorité des pays en développement, l'investissement dans les services d'eau et d'assainissement est financé par

(16) OCDE (2009), document interne.

des subventions et des prêts accordés à des conditions avantageuses par l'État ou par l'aide publique au développement. Par exemple, le fournisseur sénégalais des services d'eau déclare être à l'équilibre financier depuis 2003 mais pratiquement toutes ces dépenses d'investissement sont financées par l'APD⁽¹⁷⁾. »

Pour mesurer cet écart entre besoins et capacités de financements, il est utile de faire un bref rappel méthodologique.

La méthodologie d'évaluation des besoins de financement trouve son origine dans les besoins humains déterminés par la dynamique d'urbanisation et la croissance démographique, renforcée par une espérance de vie orientée à la hausse. Une part significative des populations urbaines dispose en général d'un pouvoir d'achat qui va former une demande solvable urbaine composite.

Dans les contextes en développement, ces demandes solvables vont être satisfaites par deux types d'offre de service :

- l'une, conventionnelle, à travers un opérateur privé ou public qui distribue (et parfois aussi produit) l'eau potable au niveau national ou territorial en assurant ou non la collecte des eaux usées et pluviales ;
- l'autre, non conventionnelle, de type informel (*tankeros*, vendeurs d'eau).

Entre la distribution conventionnelle et la distribution non conventionnelle, on peut trouver, selon les contextes nationaux ou locaux, des petits opérateurs privés de production/distribution d'eau potable qui implantent leur propre réseau.

À cela s'ajoutent les réponses non marchandes aux besoins humains urbains : puits domestiques, eaux de pluie, fleuve, etc.). Si l'on considère l'offre conventionnelle de services, elle vise à donner :

- un service en eau potable, en assainissement et en évacuation des eaux pluviales,
- aux ménages, aux administrations et aux entreprises,
- sur un territoire donné,
- et sur une période longue déterminée.

À partir des documents d'urbanisme de type « schéma d'aménagement et d'urbanisme » et « schémas directeurs » établis par services, il est possible de projeter la croissance géographiquement référencée de la demande territoriale, selon les types d'habitat, en prenant en compte des coefficients de densité de population et des niveaux moyens de consommation. On en déduit l'évolution des volumes de fluides à fournir, les besoins en infrastructures de distribution, de collecte et d'évacuation correspondantes, ainsi que l'agenda des investissements en extension, renforcement et renouvellement des réseaux. On établit un plan d'évolution des besoins de financement des réseaux.

Pour boucler le *business model* de l'offre de service, il reste ensuite à définir les ressources qui vont être mobilisées pour couvrir les besoins de financement projetés. Mais quelles formes peuvent prendre cette offre de service ? Selon une vision descriptive, elle peut soit être réalisée par un établissement public national, par un service technique municipal ou par une régie autonome. Elle peut aussi être externalisée sous diverses formes : de la concession à l'affermage et jusqu'au contrat de partenariat (type *Build-Operate-Transfer - BOT*) dans une catégorie générique dénommée « partenariat public-privé ».

Mais cette approche ne rend pas compte de trois tendances fortes : une externalisation croissante de la maîtrise d'ouvrage, une évolution de l'ingénierie financière, et une complexification croissante de la gouvernance des services en réseaux qui peut en affecter son coût complet.

On pourrait multiplier les exemples qui montreraient que les besoins de financement en exploitation et en investissement en eau et en assainissement des villes moyennes ou des métropoles en développement, quel que soit leur mode de gestion, ne sont couverts ni par la tarification ni par les subsides publics, et encore moins par l'APD et les dons internationaux. Mais cet écart devra nécessairement être

(17) OCDE (2010), p. 22).

comblé pour équilibrer besoins de financement et ressources d'investissement.

Une des voies possibles consiste à traiter les besoins de financement comme variable d'ajustement, et donc à ajourner ou à reporter purement et simplement la dépense d'investissement. Mais les conséquences sociales et environnementales ne sont pas neutres. Une solution plus positive va viser à activer une ou plusieurs composantes des 3 T mais nous observerons que les marges de manœuvre sont étroites même si des gisements potentiels peuvent exister. Un autre choix va consister à décider la transformation du modèle économique : les 3 T, devenus à court terme structurellement insuffisants, verront la mise en place d'une intermédiation financière qui reportera sur les générations futures les remboursements des avances mobilisées sous diverses formes. Les financements futurs (les 3 T) couvriront les pré-financements actuels.

C) L'élasticité des 3 T

Quelle est concrètement la marge d'action disponible pour accroître ces ressources financières ? Nous envisagerons cette latitude de hausse pour chaque rubrique des 3 T.

1. Le tarif

Tenter de pousser à la hausse la tarification est une voie très délicate pour les pouvoirs publics. Ils fixent partout avec une extrême prudence les prix de l'eau potable, de l'assainissement et de l'électricité ainsi que le niveau des taxes prélevées sur ces services. Ils sont donc très sourcilleux face aux demandes de hausse de tarifs que peuvent formuler les opérateurs ou les institutions internationales de développement ou de financement.

Le dogme du recouvrement intégral des coûts a montré ses limites et son inefficacité dans les contextes en développement :

les couches pauvres, nombreuses, ne peuvent pas payer plus qu'un prix subventionné. Les couches aisées ne veulent pas assumer le coût complet des services dont les infrastructures ne sont pas parvenues à maturité et auxquelles s'ajoute une contribution à la solidarité socioterritoriale. Dans ces conditions, affirmer que les consommateurs d'un territoire, quel qu'il soit, seraient en capacité d'assurer, par le tarif et les participations tarifaires annexes, la couverture des frais de fonctionnement et d'investissement (extension, renforcement et renouvellement) des services d'eau potable, d'assainissement et du pluvial est un postulat erroné, et même risqué socialement et économiquement. Le postulat de « l'eau paie l'eau » n'a pas fonctionné au XIX^e siècle en Europe. Comment cette fiction deviendrait-elle possible aujourd'hui dans des agglomérations en forte expansion démographique et spatiale et dont les besoins en infrastructures évoluent, dans cette phase d'urbanisation accélérée, de façon exponentielle⁽¹⁸⁾ ?

En 2003, John Winpenny et Michel Camdessus⁽¹⁹⁾ ont fortement nuancé la conception orthodoxe d'un modèle économique dont l'équilibre serait strictement rivié au cycle court du recouvrement des coûts par le tarif. Ils ont proposé la notion de « recouvrement soutenable des coûts » qui s'appuie sur un dosage approprié des tarifs, de la fiscalité et de l'aide internationale. Dans cette perspective, de façon circulaire, la fiscalité nationale et territoriale vient en appui au subventionnement des infrastructures et à l'accès des plus pauvres aux services, l'État comme les gouvernements locaux récupérant ainsi à long terme (par la fiscalité) leur mise de fonds (ou subventions). Dans ces conditions, le tarif optimal permet l'accès aux services pour tous – y compris les plus pauvres – et tend vers l'équilibre économique de long terme de l'offre des services.

Des péréquations sont possibles dans le domaine tarifaire comme en attestent

(18) On observera que, dans les mêmes contextes, les dépenses de téléphonie mobile sont, par contre, spontanément croissantes et que les demandes de communications paraissent insatiables. Sans développer les motivations différentielles de ces consommateurs, mais en constatant le plafond de verre auquel se heurte l'évolution tarifaire en eau et assainissement, n'y a-t-il pas lieu de songer à établir des passerelles financières depuis des services notoirement excédentaires vers ceux structurellement déficitaires ?

(19) WINPENNY (2002).

les transferts réalisés, entre les premières tranches de consommation subventionnées et celles supérieures et excédentaires, pour certaines catégories de clients (ménages et Administration, par exemple), ou, encore, pour les opérateurs multiservices dont les excédents dégagés de la tarification de l'électricité sont dirigés vers « les métiers » plus ou moins déficitaires (eau potable, assainissement, pluvial).

Mais, en tout état de cause, même si les prix constants évoluent peu, l'inflation est nécessairement répercutée dans le prix nominal des fluides. De plus, c'est moins le coût unitaire de chaque service qui doit être considéré que la somme du coût d'accès aux différents services de base : eau potable, assainissement, électricité, transport, sans même considérer le logement. Même si ces services sont subventionnés en faveur des couches urbaines pauvres, la somme totale payée par chaque ménage bénéficiaire pour tous ces services peut mettre certains ménages en situation de vulnérabilité.

Au total, il est probable que l'élasticité du tarif par rapport à la hausse des besoins de financement destinés aux infrastructures en réseaux soit inférieure à 1 et peut-être même plus proche de 0 : les tarifs (unitaires ou en masse) évoluent beaucoup moins vite que les besoins en investissements⁽²⁰⁾.

La paratarification peut concerner les prélèvements non fiscaux demandés aux nouveaux clients situés en périphérie des agglomérations. Le montant de ces contributions est fixé réglementairement. Ces participations sont destinées à couvrir les frais de raccordement dit de « premier établissement ». Ces nouveaux clients sont moins des particuliers que des promoteurs immobiliers qui disposent souvent d'un entregent qui les met en capacité de négocier leurs contributions.

On observera que les opérateurs en délégation de service public sous la forme de

concession offrent un service payant aux usagers : cette offre de services mobilise essentiellement le tarif et la paratarification pour financer les infrastructures. Dans ce dispositif, le préfinancement est réduit. (Dans le cas de l'affermage, le financement des investissements sera pris en charge par l'État.)

2. *Péréquations non fiscales*

Il s'agit de la mise à contribution de structures publiques et de services extérieurs de l'État qui disposent d'un excédent financier lié à leur activité économique florissante (téléphonie mobile, immobilier, rente d'exportation, etc.). Cette mobilisation dépend, en premier lieu, de la puissance économique de ces entités, de leur poids stratégique dans le développement territorial et de la capacité politique des autorités à les mobiliser.

3. *Ressources fiscales nationales et locales*

En ce qui concerne les impôts indirects, ces ressources consistent en une taxation spécifique prélevée sur un bien ciblé, qu'il est un lien ou non avec les enjeux de l'eau en ville. Prenons l'exemple de la taxe sur le ciment au Maroc. Elle passe aussi par la taxe à la valeur ajoutée dont le taux peut évoluer avec le temps. Si ce taux augmente, la contribution fiscale globale de l'État au financement de l'eau et de l'assainissement diminuera. À cet égard, lorsqu'il est question de contribution fiscale de l'État, il faut l'entendre comme la contribution fiscale nette, c'est-à-dire la différence entre le total des prélèvements fiscaux et la somme des contributions sous forme d'exonérations, de subventions ou de dons en nature⁽²¹⁾.

Pour ce qui est des impôts directs, il s'agit de prélèvements opérés à partir de rôles⁽²²⁾ fiscaux nominatifs et dont l'assiette dépend de revenus ou de patrimoines personnels. Ces recettes sont à l'amont de la dépense publique et pourraient en théorie être

(20) À l'inverse, la récupération des impayés et la réduction des pertes physiques peuvent améliorer l'efficacité économique de la distribution de l'eau.

(21) P. ex., troc de lots fonciers à des maîtres d'œuvre étrangers en contrepartie de réalisation de travaux ou de fourniture d'équipements (cas du Laos ou du Vietnam).

(22) En droit fiscal, le « rôle » désigne un document qui enregistre les montants devant être perçus et les noms des contribuables assujettis à l'impôt ou l'impôt qu'ils doivent payer.

mobilisées pour soutenir le financement des infrastructures en réseaux. Mais cette fiscalité est le reflet du contrat social national et territorial et renvoie à une conception de la solidarité nationale : puiser dans les gisements existants des ressources fiscales directes à l'échelle nationale et locale reviendrait à faire bouger l'équilibre du pacte social national ou territorial. On observe que certains pays émergents y parviennent lorsque certaines conditions politiques (entre autres, États forts et gouvernements locaux consistants) et économiques (croissance économique soutenue) sont réunies. Dans le cas contraire, le capital foncier urbain est avant tout un outil de régulation politique entre les mains des États et une épargne spéculative ou de précaution pour les classes urbaines possédantes.

La Chine s'est engagée dans la mobilisation de cette fiscalité locale. En effet, générer, réguler et réaliser une partie de la rente foncière pour asseoir le financement des infrastructures urbaines est une voie innovante mise en place par les autorités chinoises de Shanghai. Elles ont à la fois déclenché délibérément un processus spéculatif, mais aussi partagé la rente foncière ainsi générée. Ce partage s'est opéré entre l'État investisseur et les promoteurs, les petits détenteurs des droits d'usage du sol urbain ayant été expropriés et indemnisés⁽²³⁾. Un autre exemple d'essai de récupération foncière peut être cité à partir du contexte de Hanoi, capitale politique du Vietnam⁽²⁴⁾.

Mais toute la difficulté tient aux conditions de mobilisation de ces plus-values foncières et immobilières qui permettraient de résoudre le paradoxe cité par Clément Musil⁽²⁵⁾ :

« Si les plus-values foncières dépassent les coûts de projets (d'infrastructures urbaines), pourquoi est-il si difficile de réunir les financements nécessaires à leur réalisation ? »

Plus exactement, la problématique foncière urbaine peut faire l'objet d'une approche technique mais sa dimension éminemment politique en fait un domaine très sensible et souverain :

« Les États bénéficiant de l'aide internationale sont souvent très coopératifs en matière d'administration foncière (pour la mise en place de système d'information et d'enregistrement), mais très sourcilieux sur les interventions extérieures en matière de gouvernance foncière (c'est-à-dire sur les modalités d'usage des outils de l'administration foncière⁽²⁶⁾). »

D'une façon générale, l'élasticité de la ressource fiscale par rapport aux besoins de financement apparaît assez réduite malgré le gisement considérable qu'elle pourrait représenter en particulier pour les pays à revenu moyen.

4. *Dons et subventions internationales et nationales privées et associatives et aide publique au développement*

Les dons et subventions et l'aide publique au développement (APD) ont une importance différente selon le niveau de développement national. Pour les pays les moins avancés, le recours aux dons et subventions internationales et à l'APD est essentiel pour le financement des infrastructures des services en réseaux. Tendanciellement, pour les pays en émergence, la part relative globale de ces subventions privées et publiques se réduit globalement, même si, à l'échelle d'opérations spécifiques destinées localement aux ménages les plus pauvres, elle peut être essentielle à leur réalisation. Ces financements peuvent provenir, sur le plan national et international, de fondations ou d'associations de statut privé. Lorsque ces ressources non remboursables proviennent d'entités internationales, il peut s'agir de fondations étrangères difficilement repérables, sauf à entrer dans le détail du financement des projets d'accès aux réseaux.

(23) GED (2000).

(24) MUSIL (2013), p. 307.

(25) MUSIL (2013), p. 307.

(26) DURAND-LASSERVE (2008).

L'aide publique au développement a, par définition, une origine publique :

« L'aide officielle au développement qu'allouent les pays donateurs et les donateurs multilatéraux au secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement a augmenté durant les années 1970 et 1980, puis diminué pendant les années 1990, avec moins d'aide accordée aux infrastructures de grande envergure, avant d'augmenter de nouveau en 2000⁽²⁷⁾. »

D'autres alternatives internationales ont également contribué à tirer profit des financements publics pour le secteur de l'eau (par exemple, à travers la coopération décentralisée en France ou le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (*Global Partnership on Output-Based Aid – GPOBA*), de la Banque mondiale⁽²⁸⁾). En tout état de cause, les perspectives de hausse relative de ces ressources gratuites privées et publiques restent réduites puisque, une fois encore, leur élasticité par rapport aux besoins paraît faible.

En conclusion, l'élasticité générale des 3 T et leur répartition relative laissent voir une stabilité de long terme déterminée par un contrat social souvent rigide. De même, la pauvreté, la vulnérabilité, les niches rentières, la défense d'intérêts acquis constitutive d'alliances sociopolitiques gages de stabilité, créent de fortes inerties sociales et politiques. Pourtant, l'augmentation des ressources financières est indispensable si l'on entend atteindre un objectif d'accès

croissant aux services urbains de base. La contrainte de financement des réseaux est un facteur limitant de l'extension de l'offre de services, mais cette contrainte s'inscrit dans une alternative économique⁽²⁹⁾.

Soit le contrat social évolue progressivement dans le sens d'une certaine redistribution équilibrée (avec réduction de l'indice de Gini⁽³⁰⁾) et de nouveaux gisements de ressources nationales seront ainsi mobilisés (fiscalité directe, nationale et territoriale ; péréquation intersectorielle élargie). Pour la réalisation des OMD, certains pays offrent ces ressources à travers les budgets nationaux – et, dans une moindre mesure, à travers les budgets locaux⁽³¹⁾. Sans avoir évalué ce potentiel, certains indices montrent qu'il est possible de mobiliser cette ressource locale. Un débat stratégique sur cette question est nécessaire.

Si cette évolution opère peu ou pas, la capacité globale de financement restera alors constante (en valeur relative du PIB et encore plus nettement en matière d'investissement public) ; la marge de croissance des investissements et de leur financement est alors à trouver du côté de l'intermédiation financière afin de recourir à des avances de ressources longues qui, par définition, devront être remboursées. Mais la mobilisation des divers préfinancements possibles va relancer aussi la question de leur gouvernance et de leurs coûts comparés, qu'ils soient apparents ou cachés.

(27) www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR3_Facts_and_Figures_FR.pdf.

(28) Parue au *Journal officiel* de la République française du 10 février 2005, la loi Oudin a été initiée par Jacques Oudin, président fondateur du Cercle français de l'eau. La loi Oudin a été votée le 27 janvier 2005. La loi du 9 février 2005 (loi Oudin/Santini) permet aux collectivités locales (communes et établissements publics de coopération intercommunale) de consacrer jusqu'à 1 % du budget annexe de leurs services d'eau et d'assainissement à des actions de coopération internationale. La loi Oudin permet également aux agences de l'eau d'y consacrer jusqu'à 1 % de leurs budgets. Voy. www.reglementation-environnement.com/15011-Loi-Oudin-eau-cooperation-internationale.html

(29) Dans la réalité, les deux volets de l'alternative sont diversement pondérés.

(30) www.statistiques-mondiales.com/gini_croissant.htm.

(31) Pour ce qui est des efforts d'investissements des pays émergents : « Depuis 1995, le revenu national brut (RNB) de la Chine a presque triplé tandis que les dépenses d'infrastructure globales annuelles municipales, y compris les routes, ont été multipliées par six. » La Chine investit maintenant 1 % du RNB dans les services de distribution d'eau et d'assainissement. Le programme de quatre ans pour la croissance économique au Brésil a investi 236 milliards USD dans les infrastructures, notamment les routes, l'électricité, l'eau, l'assainissement et le logement. En Inde, les investissements dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement ont atteint 0,7 % du RNB et, dans toutes les infrastructures, ils ont été en moyenne de 7,5 % du PIB au cours des dernières années. Voy. D. HALL et E. LOBINA, *Financing Water and Sanitation: Public Realities*, PSI-PSIRU, mars 2012), et www.psiu.org

1.5 Préfinancement : les formes et l'évolution de l'intermédiation financière

Les modalités de l'intermédiation financière sont très diverses et marquées par les grandes tendances des paradigmes du développement – de l'État au marché – et par les niveaux des pays en développement, les pays les moins avancés s'appuyant largement sur l'APD internationale alors que les pays émergés accèdent de moins en moins aux prêts concessionnels en empruntant à des conditions proches de celles des marchés financiers.

Une autre tendance façonne de plus en plus les modalités de cette intermédiation financière : le recul du rôle de l'État et la montée de la décentralisation. Mais, au-delà d'une lente déconcentration ou d'une décentralisation qui reste largement « centralisée », cette tendance ne signifie pourtant pas un transfert complet de la maîtrise d'ouvrage vers les collectivités locales : si le cadre légal affirme à peu près partout leurs prérogatives et leurs responsabilités en matière de fourniture de services de base, ni le niveau des transferts de ressources depuis les États ni la capacité effective, juridique et institutionnelle, des gouvernements locaux à emprunter localement ou à l'international, et à lever un impôt direct territorial, n'en permettent pas, pour l'heure, une déclinaison opérationnelle à la hauteur des enjeux.

A) L'intermédiation financière classique

Les formes de l'intermédiation financière classique recouvrent les fonds publics d'investissement (ou institutions financières spécialisées⁽³²⁾ [IFS]) conçus pour soutenir le financement des infrastructures des collectivités locales. Ces dispositifs ont été envisagés pour permettre à ces collectivités locales d'accéder à l'emprunt, concentrant ainsi sur celles-ci l'augmentation de la dette publique. Ils présentaient aussi l'avantage de permettre aux États, souvent très impliqués dans le management de ces

institutions financières dédiées, de garder la haute main sur la dynamique financière des communes. En 2005, ces institutions financières spécialisées concernaient une cinquantaine de pays.

À côté de ces institutions, l'intermédiation la plus courante renvoie au montage de « projets » ciblés, liés à l'extension ou à un renforcement des réseaux en eau potable, assainissement ou pluvial. Dans ce cas, l'État traite alors directement avec des institutions internationales de développement (Banque mondiale, AFD, GIZ, etc.) ou de financement (BEI, Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement, etc.) pour accéder à des prêts plus ou moins concessionnels et à des subventions internationales, et les répercute vers des collectivités.

Dans les deux cas (IFS et « projet »), ce ne sont pourtant pas les caractéristiques techniques et institutionnelles de ces dispositifs qui expliqueront leurs performances sectorielles en matière de financement des infrastructures urbaines. En revanche, ce sont les États largement présents dans ces montages et leur volonté politique nationale, avec leur prolongement territorial déconcentré, qui détermineront la puissance et la portée financière effective de ces dispositifs.

D'une part, les États tentent de réduire leur endettement en transférant des charges d'investissement aux collectivités territoriales. Mais, d'autre part, ces mêmes États exercent une tutelle sourcilieuse sur les gouvernements locaux en limitant fortement leur capacité d'endettement. De plus, les États centraux appliquent leur volonté politique de façon sélective en matière de financement du développement urbain. En effet, les services de base ont diversement bénéficié de ces formes de l'intermédiation financière publique. Sans disposer des éléments chiffrés correspondant, l'habitat ainsi que les transports urbains et l'énergie électrique paraissent empiriquement avoir davantage bénéficié jusqu'à présent des dispositifs de préfinancement public, et, dans une priorité de second rang, la distribution d'eau

(32) PAULAIS (2006).

potable, davantage que l'assainissement – la collecte des déchets domestiques et, plus encore, leur traitement restant le plus souvent le parent pauvre de cette ingénierie financière publique.

B) « Les financements innovants »

Une des pistes pour disposer des ressources complémentaires pourrait concerner « les financements innovants ». Ils ont été envisagés en 2002 à l'occasion de la Conférence de Monterrey⁽³³⁾ et ont été prolongés en 2008 par la *Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey* (Doha, novembre 2008⁽³⁴⁾).

La perspective tracée rappelle l'ensemble des conditions systémiques à mettre en œuvre pour enclencher un processus vertueux et durable de développement tant sur le plan économique, social et environnemental. Ainsi, avant toute mention et présentation des financements innovants, il est rappelé l'importance *des réformes financières et notamment fiscales qui sont essentielles pour renforcer les politiques macroéconomiques et mobiliser des ressources publiques nationales*. De même, dans la perspective de promouvoir un financement souverain du développement, il est préconisé *d'accroître l'apport national de capitaux à long terme et de promouvoir le développement des marchés intérieurs de capitaux, notamment par le biais de banques de développement multilatérales, régionales, sous-régionales et nationales*. Identiquement, la fuite des capitaux est considérée comme *un obstacle majeur à la mobilisation des ressources nationales requises pour le développement*⁽³⁵⁾. Avant d'en venir à la présentation des

financements innovants, il est rappelé l'importance des investissements directs étrangers comme moyen de financement du développement, mais aussi le rôle croissant des transferts de travailleurs migrants et, plus largement, du commerce international, et enfin la contribution de l'aide publique au développement.

On observera que ces financements innovants ne font aucune référence aux Objectifs du Millénaire ni à leurs besoins de ressources financières, et qu'ils ciblent largement et explicitement des objectifs de santé publique⁽³⁶⁾. À cet égard, on note que, dans ce document fondateur, le mot « santé » est cité dix fois, « services de base », une fois à propos de l'énergie, « transports », trois fois, et « l'eau potable » et « l'assainissement », jamais.

C'est dire que ces financements innovants, dans les circonstances actuelles, constituent un appoint possible de ressources pour compléter l'ingénierie financière et le préfinancement de l'ensemble des services de base.

C) Les partenariats « public-privé » (PPP)

Selon la Banque mondiale⁽³⁷⁾, les PPP visent à lever des fonds privés (mais aussi publics) en vue d'améliorer la prestation des services publics ou la gestion des actifs du secteur public. Pour l'OCDE, la conception paraît différente puisqu'il s'agit d'un « outil d'optimisation de la dépense publique (ODP) », sans être pour autant une nouvelle ressource qui aurait été jusqu'ici négligée⁽³⁸⁾.

Dans le même sens, Philippe Marin, de la Banque mondiale, précise, en se référant à

(33) ONU (2002), p. 18-22.

(34) www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/CONF.212/7.

(35) *Ibid.*, pp. 4-5.

(36) « [...] Facilité internationale de financement pour la vaccination ; des mécanismes pilotes de garantie de marché et des taxes de solidarité sur les billets d'avion, qui financent des programmes de santé dans plusieurs pays en développement, y compris la Facilité internationale d'achat de médicaments (FIAM) pour combattre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, et d'instruments axés sur le marché des émissions de carbone. Il convient également de citer *la Millenium Challenge Corporation* créée par le gouvernement des États-Unis, le Plan d'urgence du président des États-Unis pour la lutte contre le sida, le Fonds Inde, Brésil et Afrique du Sud, le Fonds égyptien de coopération technique en faveur de l'Afrique, la société *Libya-Africa Investment Portfolio* et l'*Initiative Petro Caribe* » (ONU, Doha, 2008, pp. 16-17).

(37) Cité par : www.jurispolis.com/dt/mat/ppp.htm.

(38) OCDE (2008), p. 11.

la délégation de service public (DSP) plutôt qu'aux partenariats de type *Build-Operate-Transfer (BOT)*, le lien entre ces montages « public-privé » et la qualité de l'offre de services : les PPP ne devraient pas être un moyen d'attirer les financements privés vers les infrastructures urbaines, mais un instrument pour « améliorer la qualité et l'efficacité des services ». Il pourrait en résulter une relation circulaire positive entre la qualité du service, la croissance des ressources financières et une capacité de financement améliorée des investissements⁽³⁹⁾.

D'une façon générale, le concept de PPP ne paraît pas stabilisé ni du point de vue de sa fonction financière, ni du point de vue juridique et contractuel. La grande diversité de forme des PPP imposerait une clarification car cette notion pourrait devenir un fourre-tout qui va des marchés publics jusqu'au montage en *BOT*, en passant par les contrats *in house* et, par extension discutable, par la délégation de service public. La grande diversité de PPP existants rend nécessaire d'en clarifier les contours⁽⁴⁰⁾.

Les modes de gestion des services publics locaux ont fortement évolué depuis une vingtaine d'années. Le modèle classique distinguait les gestions directe⁽⁴¹⁾, intermédiaire⁽⁴²⁾ et déléguée⁽⁴³⁾. L'éventail des dispositifs statutaires s'est élargi en introduisant des différences notables entre les

formes de partenariats public-privé.

Ces PPP se déclinent aujourd'hui selon des dispositifs spécifiques et évolutifs en relation à la réactivité de la composante privée de ces partenariats et aux exigences de la maîtrise d'ouvrage publique : depuis la *délégation de service public à la française*⁽⁴⁴⁾ et les multiples variations autour de la *private finance initiative*⁽⁴⁵⁾ (*PFI*) [Grande Bretagne, 1992] jusqu'aux *contrats de partenariat* (France, 2004), auxquels s'ajoute, de plus en plus, la créativité de l'ingénierie urbaine dans les contextes des métropoles asiatiques ou latino-américaines, innovantes du point de vue financier et institutionnel.

La délégation de service public (DSP) reste historiquement le premier modèle de partenariat public-privé. Cependant, cette DSP doit être distinguée des autres PPP tels que les *contrats de partenariat* français ou encore la majorité de contrats anglais de type *Private Finance Initiative (PFI)*.

Précisons les caractéristiques des contrats de DSP :

- ils confient à un tiers, personne publique ou privée, l'exécution même d'un service public ;
- ils assurent à ce cocontractant une rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation⁽⁴⁶⁾.

En conséquence, la part assumée du risque économique et financier par le

(39) Ph. MARIN (2009), p. xi.

(40) « La notion de PPP, devenue fourre-tout, est souvent employée pour désigner un marché public ou une délégation de service public (DSP). À tort. Au sens strict, un PPP est un contrat par lequel une personne publique confie à un opérateur une mission globale comprenant : la conception, le financement, la construction, l'entretien, la maintenance et l'exploitation d'un ouvrage nécessaire à un service public. En contrepartie, l'opérateur reçoit une rémunération couvrant au minimum la charge de l'emprunt bancaire et pouvant varier en fonction des performances qu'il réalise. » Voy. economie.jeuneafrique.com/tribune/414-tribune-btp-a-infrastructures/16806-les-partenariats-public-privé-lindispensable-clarification.html.

(41) Régie directe, régie autonome, régie personnalisée.

(42) Régie intéressée, gérance.

(43) Concession, affermage, avec leur combinaison.

(44) En réalité, si la DSP à la française répond bien à la configuration « public-privé », elle ne correspond pas à celle de l'intermédiation financière puisque le financement est tout entier adossé au tarif et à quelques subventions publiques. L'opérateur délégataire ne fait pas d'avance de fonds et assume une large fraction du risque.

(45) Mise en place en 1992 par le gouvernement britannique, la *private finance initiative (PFI)* recouvre une série de contrats qui se situent entre la régie et la privatisation pure et simple et qui vont de la concession au contrat de partenariat. Le principe fondamental en est que le partenaire privé devient le créateur et le propriétaire d'un bien, dont désormais il assure la direction dans l'intérêt public. Le *PFI* est utilisé dans la plupart des domaines traditionnellement à la charge des collectivités locales et dont la gestion était auparavant confiée aux services techniques municipaux. Voy. www.actuenvironnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/private_finance_initiative_pfi.php4.

(46) www.fondation-igd.org/upload/pdf/Publi/DF_modeemploi.pdf.

délégataire est importante. Elle expose le délégataire à ne pas être en mesure de couvrir les charges d'exploitation et d'investissement fixées contractuellement.

Les autres contrats de PPP (contrats de partenariat, majorité des *PFI* et toute la gamme des contrats de type *BOT*) s'interposent entre les contrats des marchés publics et ceux en DSP. Ils établissent une répartition différente des risques assumés alors plus nettement par l'acteur public. La rémunération de l'opérateur privé n'est, dans ce cas, pas liée aux recettes d'exploitation de l'infrastructure financée ; elle tient davantage à la mise à disposition d'une installation et à ses performances contractuellement définies avec la maîtrise d'ouvrage publique. La rémunération du partenaire privé prend la forme d'un versement périodique, par le donneur d'ordre public, d'une somme forfaitaire. Elle doit couvrir la totalité des coûts de l'investissement et du fonctionnement.

Dans les contextes anglo-saxons, les montages contractuels sont de droit public ou de droit privé selon les pays ; ils prennent différentes formes déclinées autour du modèle de *BOT* (*Build-Operate-Transfer*⁽⁴⁷⁾) : *c'est la forme la plus courante et schématiquement proche de la concession puisqu'il s'agit de confier au prestataire le projet d'équipement et d'exploitation d'un ouvrage qui sera rétrocédé en fin de contrat.*

Si cette assimilation est recevable du point de vue du rôle dévolu à l'opérateur privé, supplétif d'une entité publique, le PPP – dans sa forme « contrat de partenariat » – se différencie de la DSP. En effet, cette dernière est caractérisée par des principes fondateurs : l'expertise « métiers » d'un opérateur dédié, un engagement de

long terme, une délégation faisant référence explicitement au service public, une fonction d'ensemblier multiservice, un financement endogène des infrastructures mobilisé par l'exploitation, alors que les contrats de partenariat s'inscrivent plutôt dans une logique de financiarisation. En effet, pour comprendre la dynamique récente des dispositifs en PPP, il faut sortir du domaine des services de base et regarder attentivement du côté des marchés financiers : ils vont être l'explication de l'évolution récente des PPP.

Pour l'offre de services urbains, il s'agit de mobiliser des ressources destinées au financement des infrastructures en réseaux. Mais, du côté des institutions financières, la transformation d'excédents de liquidités en placements financiers est au cœur de leur stratégie de profitabilité. Une ingénierie financière complexe va expliquer, depuis la fin de crise asiatique de 1997, la croissance de la masse de ces liquidités disponibles et leur évolution complètement calquée sur les cycles haussiers puis récessifs des marchés financiers. Tout porte à croire qu'après 2008, les courbes vont à nouveau fléchir à la suite de la crise des *subprimes*.

En nous référant à l'article de James Leigland et d'Henry Russel sur « *Les effets de la crise financière sur les financements des projets d'infrastructures*⁽⁴⁸⁾ », le lien entre la dynamique des PPP et celle des marchés financiers est mis en évidence. À cet égard, la crise financière asiatique qui débuta en juillet 1997 avec la fin de la surchauffe de l'économie thaïlandaise va être suivie par un recul de la participation privée au financement des infrastructures. Il faudra attendre une décennie pour qu'en 2007 le niveau des participations privées aux infrastructures (PPI) dépasse celui de 1997. Mais, à nouveau, comme à la suite de la crise des *subprimes* de 2008, une phase

(47) *BOOT* (*Build, Own, Operate, Transfer*) : utilisé pour des opérations de grande ampleur ; confère un droit réel sur les biens en cause pendant une longue durée et permet ainsi d'amortir les investissements qui ont été consentis.

BOOST (*Build, Own, Operate, Subsidize, Transfer*) : une variante de BOT et de BOOT, qui inclut une subvention de la personne publique limitant le risque pour la société de projet.

DBFO (*Design, Build, Finance, Operate*) : s'apparente au marché de travaux publics (MTP) en conférant une mission globale à la société de projet qui va concevoir les infrastructures qu'elle exploitera elle-même (art. 3, loi n° 2002-1094 du 29 août 2002, et art. 3, loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002, *Journal officiel* de la République française).

BOO (*Build, Own, Operate*) : le titulaire du contrat conserve la propriété de l'ouvrage qu'il a construit et exploite. Voy. www.jurispolis.com/dt/mat/ppp.htm.

(48) LEIGLAND et RUSSEL (2009).

récessive devrait s'amorcer. Entre-temps, dans les phases d'expansion, l'augmentation des PPI a été étroitement corrélée à la multiplication de projets d'investissements dans de nombreux secteurs – mais pas de façon uniforme – à l'échelle du monde développé, émergent et en développement (« le marché international du financement de projets a progressé d'un facteur quatre à cinq selon le mode de calcul utilisé »).

L'origine de cette expansion des projets de participation privée aux infrastructures PPI est à rechercher du côté de la croissance des liquidités disponibles. Cette situation s'explique par de nouvelles pratiques bancaires qui consistent, entre autres, à travers le mécanisme de titrisation, à transformer des prêts en créances en les remplaçant auprès d'investisseurs. Ces titres font aussi l'objet d'une évaluation financière réalisée par des agences de notation qui apprécient la qualité du risque des titres émis, sans que les investisseurs aient en principe besoin de disposer directement de références financières précises sur ces projets et sur les investisseurs en PPI.

Les projets d'infrastructure des services en réseaux peuvent donc offrir des opportunités d'investissement pour les fonds de pension, pour autant, il n'est pas certain que des projets dans les secteurs de la distribution d'eau, de l'assainissement ou de la captation des eaux pluviales soient intéressants pour ces fonds vu leur lente rentabilité.

1.6 Éléments conclusifs

Le financement des services urbains de base est plus que la disponibilité de ressources financières : si les notions de risque et de rentabilité (financière mais aussi sociale et environnementale) doivent être prises en considération, la qualité de la gouvernance dans laquelle est encadrée l'offre de services apparaît de plus en plus déterminante pour la levée de fonds. De plus, les coûts de négociation, les coûts de transaction et, plus généralement, le coût complet de l'offre de services déterminent non seulement le niveau du financement net disponible *ex post* mais aussi les conditions préalables de sa mobilisation : le financement, les coûts et la qualité de gouvernance de l'offre de services sont en étroite interaction.

Les financements privés sous la forme *BOT* ne combleront pas les besoins de financement des services urbains. En premier lieu, ces financements ne doivent être en aucun cas considérés comme des ressources supplémentaires mises à disposition du financement des infrastructures en réseau. À la différence de la DSP, ces apports privés sont seulement des préfinancements que la maîtrise d'ouvrage aura à rembourser en y ajoutant un niveau de profit au moins équivalant au prix du service ainsi rendu. De plus, les contributeurs privés posent évidemment des conditions de rentabilité et de sécurité pour choisir secteurs et volumes d'investissement. Qu'advient-il des services non rentables : assainissement, pluvial, transports, etc. ?

En termes de santé publique et de temps économisé, les gains considérables que peut générer l'accès aux services de base ne suffisent pas à déclencher une volonté politique proactive. Face à des coûts d'investissement considérables immédiats, les gains virtuels futurs pèsent peu. Les externalités positives collectives induites par la généralisation des services sont des voies très étroites pour tenter de mobiliser des ressources financières conséquentes.

La collaboration entre les gouvernements locaux et les citoyens doit être renforcée pour donner une plus grande priorité à l'accès aux services publics de base et à l'augmentation de la collecte de fonds nécessaires à leur amélioration.

Enfin, il est paradoxal de constater, d'une part, l'urgence à mobiliser de nouvelles ressources destinées au financement des services de base et, d'autre part, le caractère peu documenté, et donc peu étudié, de la problématique de l'ingénierie financière dans les contextes des pays en développement. Si, sur le registre des volumes mobilisés, les progrès sont lents, en revanche, en matière de suivi, des évolutions financières et des avancées méthodologiques correspondantes – en forme de base de données, de *benchmark* et de bilans – sont possibles et même nécessaires pour mettre en perspective les multiples initiatives positives et les nouvelles réponses opérationnelles destinées à appuyer la construction de la maîtrise d'ouvrage territoriale.

Appendice II

La fourniture des services de base dans les métropoles⁽¹⁾

(1) Ce chapitre a été réalisé par le Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV) avec le soutien de Métropolis. Son contenu relève de la responsabilité du FMDV. Il est basé sur des recherches, des articles, des entretiens et des études de cas comme, par exemple, celles sur les villes de Bamako, Casablanca et Mexico réalisées en partenariat avec l'IRD (France). Pour plus d'information et les références, merci de contacter : contact@fmdv.net



II.1 Introduction

« Les métropoles dominent le monde, et non plus les États. » La réitération pressante de cette déclaration par les analystes financiers stratégiques auprès des multinationales et des décideurs interpelle à plusieurs égards. Les réalités qui sous-tendent cette *projection* sont, en effet, loin de s'incarner dans la définition et l'application des politiques de décentralisation qui, à l'heure actuelle, sont définies par les pouvoirs centraux à tous les échelons, et notamment celui, primordial, fiscal. Elles ne constituent pas, par ailleurs, la seule tendance de long terme si l'on considère qu'au niveau mondial les villes moyennes absorberont le gros de l'urbanisation prévue pour les quinze à trente prochaines années⁽²⁾. Et si l'on en juge par l'efficacité et la qualité des stratégies et des instruments qu'elles proposent pour leur intervention auprès des acteurs subsidiaires, il est également indéniable que les institutions internationales concernées par les enjeux du développement humain continuent au mieux, et malgré leurs discours, à considérer les autorités métropolitaines et les collectivités territoriales en général comme des entités administratives exécutrices (lorsqu'elles existent statutairement), simples réceptacles des macropolitiques débattues et décidées au « plus haut » niveau, et non pas véritables interlocuteurs privilégiés pour la définition concertée de politiques et d'instruments de développement local adaptés.

Ce « raccourci » élaboré par les agences de conseil internationales ne reflète-t-il pas simplement une énième manière d'instrumentaliser l'image iconique renvoyée par les métropoles⁽³⁾ – et notamment celles des pays émergents et à revenu intermédiaire – en les identifiant finalement comme simples supports de marchés, « attractifs et compétitifs », d'une croissance économique et financière à deux chiffres ? Cet intérêt vif pour la « conquête de l'Est et des Sud urbains » par les grandes multinationales

industrielles et de services ou les institutions financières et bancaires, s'il n'est pas neuf, s'incarne de plus en plus régulièrement sur la base de mises en scènes mondialisées de l'excellence métropolitaine : par exemple, à grands renforts de classements internationaux des métropoles, réalisés par de grands opérateurs ou acteurs de l'intermédiation, ou encore par la remise de récompenses, confortablement dotées, lors d'événements internationaux thématiques.

Si, par des effets de convergence d'intérêts multiples – pas forcément au service des territoires –, le rayonnement des États semble glisser vers un réseau international d'interconnexions étroites mais encore « informelles » entre villes mondialisées, « la souveraineté subsidiaire », les structurations institutionnelles, les prérogatives et les moyens y afférant ne suivent pas. À prendre pourtant au pied de la lettre cette affirmation initiale, mais en y intégrant les principes et références de responsabilité sociale et environnementale, de justice écologique, économique et financière, de redistribution et de long terme, portées par les grands réseaux internationaux de collectivités territoriales, quelles mutations institutionnelles, quelles opportunités et responsabilités ce saut de paradigme produit-il pour les métropoles, notamment quant à leur responsabilité première qu'est la fourniture des services de base ? Quels nouveaux rapports, métiers et équilibres des pouvoirs sont-ils en jeu ? Quels modèles ? Quelles concurrences mais aussi coopérations, quelles règles de gouvernances s'appliquent-elles ?

Produisant déjà plus de la moitié du PIB mondial⁽⁴⁾, les métropoles constituent l'échelon urbain le plus visible, étudié et attractif du découpage territorial ; pour autant, elles ne constituent pas un corps homogène ni pleinement « lisible ». Les chapitres régionaux ont démontré les disparités de mise en œuvre des décentralisations, ainsi que l'ample diversité des réalités, opportunités, limites, urgences et défis posés à la délivrance des services de

(2) NATIONS UNIES (2012).

(3) Les métropoles sont entendues ici au sens large de centre urbain auquel s'ajoutent des zones urbaines et rurales adjacentes qui sont intégrées socialement et économiquement à cette centralité urbaine, le tout, centre urbain et zones adjacentes, comptant plus d'un million d'habitants.

(4) MCKINSEY, *Global Institute*, 2011.

base aujourd'hui dans les villes. Cet état des lieux s'applique également aux métropoles, qui, selon les contextes socio-économique, politique et culturel, présentent une grande variété de modèles employés, de capacités et de compétences mobilisées, de modes de financement et de gestion pratiqués, avec des résultats inégaux.

Ce chapitre s'efforce de donner à lire des tendances à l'œuvre aujourd'hui, même ténues, concernant la gestion métropolitaine des services de base. Il rend compte des initiatives pouvant inspirer d'autres gouvernements locaux face aux nombreux défis et contraintes impactant l'accès pour tous à ces services : l'urbanisation exponentielle de la planète et les rééquilibres géopolitiques inédits, les conditions d'un partage effectif des richesses, la transition écologique et sociale de nos sociétés, les enjeux du changement climatique et de la préservation des ressources environnementales, les mutations démographiques, culturelles, techniques et technologiques – et leurs conséquences sur nos usages et rapports sociaux ainsi que nos institutions.

II.2 Les métropoles : des territoires indéfinis et mouvants

Comment sont gouvernées et organisées les métropoles ? Pour assurer une délivrance des services de base à la hauteur des besoins générés par l'ensemble – parfois fortement hétérogène – d'un même territoire administré, il convient de disposer d'une autorité planificatrice, stratégique, gestionnaire et régulatrice organisée. Cela signifie notamment un statut légal permettant cette organisation « locale » ainsi que la capacité de mobilisation des ressources nécessaires pour ce faire. L'efficacité de la politique de délivrance des services de base, gérée en direct ou déléguée à une ou plusieurs entreprises publiques ou privées, mais également parfois à des organisations communautaires ou à des micro-opérateurs,

suivant de multiples formats contractuels, dépendra pour beaucoup de sa capacité à coordonner cette fourniture sur la zone métropolitaine tout autant qu'à assurer un partage équitable des coûts de ces services (investissement, opération, maintenance, innovation).

Des critères d'évaluation du design métropolitain

Dans le même temps, il convient de souligner que plusieurs critères sont à prendre en compte pour évaluer les différents modèles de gouvernance métropolitaine et en saisir toute la complexité.

Ainsi le critère d'économie d'échelle réalisée à travers l'organisation métropolitaine interroge : chaque service urbain atteindra un coût optimal par unité qui sera propre à son échelle de production et qui ne correspondra donc pas à celle d'un autre service de compétence métropolitaine pour lequel le périmètre de la structure décidé s'avèrera peut-être trop étroit. Par exemple, la taille optimale d'une métropole sera différente pour la gestion des déchets de celle de l'assainissement. Et si des économies d'échelle sont possibles pour l'eau et l'énergie, c'est davantage sur la production du service et sa distribution que se fera sentir cet effet. La consolidation de plusieurs municipalités en une métropole ne réduit pas systématiquement les coûts⁽⁵⁾.

Toronto présente en cela un exemple où l'intégration des collectivités locales en une seule métropole a provoqué à la fois une harmonisation des salaires et traitements et une harmonisation des niveaux de services résultant en une augmentation des coûts plutôt que leur réduction.

« La congestion bureaucratique » (lorsque l'organisation administrative des services devient trop centralisée ou complexe pour être effective) ou encore la délivrance de services publics de base dans des zones éloignées au sein de larges juridictions pourront ainsi provoquer des *déséconomies d'échelle*. De la même manière, la centralisation des fonctions administratives

(5) W. FOX & T. GURLEY (2006).

doit pouvoir conduire à une décentralisation des centres administratifs pour permettre à la population nombreuse, et parfois étale sur le territoire, de se rendre à moindre coût socio-économique auprès de l'institution. Autre point : la juridiction qui produit le service n'a pas nécessairement besoin d'être celle qui le consommera. Alors, la juridiction productive pourra vendre son service à des consommateurs adjacents. Dans ce cas, l'économie d'échelle peut être obtenue dans un système de gouvernement fragmenté au travers de coopération intermunicipale ou de la création d'agence spécialisée délivrant le service sur un territoire plus vaste.

Un autre critère d'évaluation consiste à intégrer les externalités de la production

d'un service bénéficiant à une autre communauté que celle couverte par l'autorité métropolitaine. Cela peut conduire à un manque d'investissement au départ de la production du service de base, impactant négativement et le voisinage de la métropole et la qualité du service produit pour ses propres citoyens-usagers⁽⁶⁾. Dès lors, il sera nécessaire de repenser les frontières de la métropole pour intégrer ce voisinage usager mais non contributeur. Cependant, une alternative à une réforme structurelle peut consister en l'élaboration d'une taxe d'usage du service pour les citoyens de passage, rééquilibrant ainsi le coût-bénéfice de la production du service. Ainsi à Atlanta qui a choisi la mise en place de *Municipal Option Sales Tax (MOST)*.

Encadré II.1 – Le *Municipal Option Sales Tax (MOST)* à Atlanta (États-Unis).

Voici un type d'impôt local sur les ventes, à vocation spécifique, développé dans l'état de Géorgie pour financer des projets d'investissement. À Atlanta, la taxe a été instituée en 2004 et reconduite en 2008 et 2012 pour financer les réparations du système d'égouts et d'évacuation des eaux de pluie. La taxe d'un cent est applicable aux produits vendus dans la ville d'Atlanta, à l'exception de plusieurs produits de consommation comme la nourriture achetée avec des coupons alimentaires, les repas scolaires, les véhicules, et les ventes à des organismes de soins de santé à but non lucratif, entre autres. La logique de la taxe est de capturer une sorte de redevance d'utilisation du système d'adduction d'eau et de traitement des eaux usées, auprès des visiteurs et des usagers de la ville qui n'en paient pas les factures auprès des services du gouvernement local. La taxe sur les ventes permet la maintenance de l'infrastructure et leur mise à niveau dans le cadre du projet *Clean Water Atlanta*. Il peut également être utilisé pour réduire les tarifs d'eau et de traitement des eaux usées sur la base d'un dollar économisé pour chaque dollar perçu. Le *MOST* a compensé le désinvestissement fédéral dans les infrastructures de l'eau et a permis à la ville de couvrir sa dette liée à ses obligations émises et à maintenir des taux de tarification abordable pour les citoyens. Sans le *MOST*, les experts financiers estiment qu'une augmentation de 30 % des tarifs sur quatre ans se serait répercutée sur la facture des habitants pour répondre aux obligations financières et environnementales de la ville.

Par ailleurs, la taille métropolitaine optimale d'intégration des externalités peut contrevenir à celle prévalant pour la recherche d'économies d'échelle.

L'équité ou la péréquation au sein de la structure métropolitaine entre collectivités intégrées est également un élément de choix pour déterminer la qualité et la pérennité d'un projet métropolitain. La qualité de l'assiette fiscale de villes ou

d'arrondissements pauvres de la métropole pourra servir alors à une redistribution des revenus par une fiscalité locale adaptée ciblant les arrondissements plus riches.

Un autre point : la transparence des décisions des affectations de ressources et l'accessibilité des citoyens à l'information sont primordiales. En soi, elles définissent plutôt un désir de proximité qui ne

(6) OCDE (2006).

relève pas de la métropole mais davantage de l'échelle territoriale subsidiaire.

Le défi pour une métropole est donc de trouver un équilibre entre ces critères et définir une structure de gouvernement métropolitain adéquat et soucieux des spécificités.

Des conditions préalables

L'étude qui a porté sur une grande variété de métropoles n'est pas exhaustive. Pourtant, elle relève qu'il n'existe pas UN modèle ni même plusieurs modèles identifiables pouvant servir de référence pour une réplique qui se voudrait systématique. La structure appropriée dépend de plusieurs facteurs qui incluent le rôle et les responsabilités des gouvernements locaux, leurs sources de revenus, les conditions de délivrance des services en termes de géographie et de topographie, l'homogénéité ou non des préférences régionales, la disponibilité de travailleurs formés, le poids politique des leaders locaux, les variations de fournitures des services au sein d'un même pays, les relations avec les autres échelles de gouvernement, et d'autres facteurs encore comme la capacité de régulation et de négociation des institutions locales vis-à-vis des acteurs locaux délivrant les services (agences spécialisées, entreprises privées, etc.) ou des bénéficiaires (ou non, justement) de ces services (qualité, accès, prix, etc.).

Non seulement différents modèles s'appliquent à différentes juridictions mais également un modèle dans une certaine juridiction peut et doit pouvoir s'adapter dans le temps pour refléter la croissance de la population, les changements dans le système économique local ou également au niveau politique. Quelques exemples de changement de gouvernance dans le temps se réfèrent ainsi à Toronto, Londres ou Le Cap.

L'observation des cas étudiés souligne en cela l'importance du processus de création de la structure métropolitaine (la qualité de la vision et du leadership politique, son histoire, sa mémoire, la culture locale de coopération, ses acquis et instruments institutionnels, fiscaux et financiers, techniques, sa capacité d'innovation

organisationnelle, ses spécificités géosociologiques, etc.), prise dans un contexte national facilitant ou bloquant. L'obligation théorique de mettre en correspondance les ressources fiscales avec des dépenses responsables doit être mise en débat et au centre des préoccupations du gestionnaire métropolitain. Tout autant que le fait de disposer d'une structure de gouvernance qui recoupe à la fois l'espace économique d'influence directe, pris dans son ensemble, et qui soit suffisamment puissante pour s'assurer que la délivrance des services de base soit réalisée de manière coordonnée entre les entités municipales intégrées au découpage métropolitain.

Améliorer la qualité et le niveau de fourniture des services de base n'est en effet que partiellement une question de ressources financières : c'est en premier lieu une question de gouvernance.

Également, la plupart des zones métropolitaines sont caractérisées par un agrégat de multiples municipalités ou entités administratives, chacune délivrant des services sous leur propre juridiction. La majorité des services urbains (transport, eau, assainissement, déchets solides, logement, par exemple) dépassent les frontières municipales. Alors même que l'extension physique des grandes villes les pousse à « avaler » leur hinterland et à pénétrer d'autres juridictions politiques, le besoin de coordination de fourniture des services de base ne fait que croître davantage. La confiance de l'habitant, du citoyen, dans l'institution de tutelle de fourniture des services urbains (et sa civilité fiscale notamment) dépendra directement de la cohérence et de la flexibilité visibles d'une politique de délivrance des services définie et conduite par la métropole.

Par ailleurs, si la coopération volontaire ne constitue pas le meilleur exemple en termes d'efficacité ou de responsabilité, celle-ci pourra néanmoins être plus accessible que la mise en place d'un gouvernement métropolitain global dans des circonstances où la zone métropolitaine est trop large pour être viable en tant qu'unité politique ou administrative ou encore lorsque l'autonomie locale se constitue en obstacle et devient un frein à la consolidation structurelle et organisatrice métropolitaine. Les exemples

de coopération volontaire incluent, par exemple, New York ou São Paulo. New York n'a ainsi jamais disposé d'un gouvernement régional intégré ni d'une forme de consolidation des autorités locales du fait, à la fois, des profondes divisions politiques et sociales et d'une forte tradition d'indépendance, même si certaines autorités telles que la *Regional Planning Association* a agi pour promouvoir l'intérêt régional.

La structure de gouvernance métropolitaine devrait également, en théorie, recouvrir la zone économique d'influence mais c'est, dans les faits, rarement le cas. Des exceptions existent comme Le Cap, Stuttgart ou Madrid. Le temps passant, « les frontières » économiques et socio-culturelles de la métropole évoluent et changent. Les frontières politiques, elles, sont nettement plus difficiles à modifier. C'est pour cela que, tôt ou tard, le besoin se fera sentir de constituer des coopérations intermunicipales au-delà des frontières municipales.

Le processus de réforme de la structure de gouvernance d'un territoire est souvent aussi important que le résultat lui-même. En cela, toutes les parties prenantes doivent pouvoir s'intégrer dans les premières étapes de la réforme afin que son résultat soit accepté, soutenu et défendu. Stuttgart, par exemple, n'est pas aussi largement soutenue par les municipalités intégrées de la région métropolitaine en partie du fait de la manière dont elle fut mise en place.

Les représentants politiques – et non les habitants, les économistes et autres acteurs scientifiques comme les sociologues et anthropologues, par exemple – dictent souvent la forme finale de la structure métropolitaine. Les critères d'efficacité et d'équité ne sont pas nécessairement considérés dans la conception de la nouvelle structure. Aussi bien Londres (avec l'abolition du *Greater London Council* en 1986) que Toronto (avec la fusion de 1998) constituent des exemples de villes où les hommes politiques ont dicté le résultat du processus.

Le gouvernement métropolitain requiert de ressources et d'une autonomie fiscale suffisantes pour lever les fonds nécessaires à la délivrance des services de base mais en jouissent rarement dans les faits. À titre

d'exemple, la *Greater London Authority* ne dispose que d'une autonomie limitée et la ville de Toronto finance certains coûts de services sociaux via les revenus de l'impôt foncier. *Metro Manila* est grandement dépendante des transferts de l'État central et pâtit également d'une coordination centralisée de sa politique de planification qui ne parvient pas à s'imposer aux 17 municipalités autonomes que l'institution *Metropolitan Manila Development Authority (MMDA)* ne coordonne que superficiellement, les politiques locales prévalant légalement sur l'interférence de la *MMDA* ; cela d'autant plus que, dans le cadre de la fourniture des services de base et de la gestion du foncier, les compétences sont éclatées entre municipalités (zonage, réglementations, refus d'accueillir des décharges, etc.) et État (financement du logement et construction et maintenance des routes et des ponts) lorsqu'elles ne sont pas privatisées (eau, transport).

Peu de problématiques et de processus s'arrêtent aux frontières des municipalités, et les solutions les plus tangibles requièrent le plus souvent une pénétration géographique plus large et un accès à des ressources, tant humaines que financières, plus diversifiées que ce qui se trouve à la portée des autorités locales de plus petite taille que la métropole. Une structure métropolitaine qui, en cela, englobe l'espace économique d'influence partagée est essentiel pour s'assurer *a priori* que les services de base soient délivrés de manière coordonnée au-delà des frontières municipales et en intégrant les évolutions des flux de construction de l'histoire, de l'identité, de l'économie et de l'environnement du territoire. Cela étant, dans les exemples que nous verrons, cette théorie est mise à mal par la réalité.

Des gouvernances métropolitaines aux formules (et aux incidences) multiples

S'il n'est pas question ici de systématiser des modèles, il est important d'identifier quelques tendances caractéristiques qui peuvent se retrouver autour de quatre formats de gouvernance métropolitaine repérée dans les études de cas analysées : format de gouvernement fragmenté,

consolidé ou de coopération volontaire⁽⁷⁾ ; certaines métropoles présentent également des particularités et ont des formes de gouvernance métropolitaine hybride.

A. – Une structure métropolitaine fragmentée

Dans ce format, l'aire métropolitaine dispose d'un nombre important d'autorités locales autonomes ou d'institutions spécialisées délivrant chacune des services circonscrits, par leurs propres frontières ou cadre d'action. Dans certains cas, la fragmentation est le résultat de fonctions locales clefs gérées ou délivrées par différents niveaux de gouvernement (par exemple, central, provincial/régional et local). Cette fragmentation conduit à une coordination affaiblie entre les différentes unités de gouvernement.

Ces gouvernements fragmentés de niveau unique sont, par exemple, très courants aux États-Unis où les zones

métropolitaines sont caractérisées par une fragmentation, une décentralisation et une polarisation du revenu. Jeroen Klink (2002) décrit les institutions métropolitaines aux États-Unis comme la somme de « réseaux spatialement limités de gouvernement à objet général, d'entités à objet spécialisé et de structures institutionnelles sectorielles ». Houston (Texas) est un exemple de « niveau simple fragmenté » entouré par 790 gouvernements et districts spéciaux. Ces juridictions se chevauchent fréquemment et entrent en concurrence pour l'industrie. L'aire métropolitaine de Chicago compte 464 autorités locales incluant des comtés, des municipalités et des cantons. Parce que la gouvernance dans la plupart des zones métropolitaines américaines est très fragmentée, il existe rarement un forum citoyen ou gouvernemental dans lequel on peut discuter des enjeux métropolitains.

Une grande partie des métropoles dans les pays émergents à revenu moyen ou faible sont également caractérisés par la fragmentation.

Encadré II.2 – Le cas de Mumbai (Inde).

Mumbai appartient ainsi à ce format de structure fragmentée. La ville couvre une population de plus de 12 millions d'habitants et est divisée en 7 zones disposant de ses propres fonctionnaires. Le *Greater Mumbai* qui intègre également les banlieues compte, lui, une population de plus de 18 millions d'habitants. Au sein de l'agglomération de Mumbai, on trouve la *Mumbai Metropolitan Regional Development Authority*, les entreprises municipales du *Greater Mumbai*, Kaylan et New Mumbai, 16 villes, 7 centres urbains non municipaux et 995 villages. Le management de la métropole est également hautement fragmenté du fait du rôle que jouent dans la fourniture des services de base de la ville, et sans réelle coopération, les gouvernements centraux, fédérés et locaux entre eux, d'une part, et avec les opérateurs économiques formels et informels, d'autre part. La multiplication des institutions au détriment de la construction d'une logique partenariale négociée en toute transparence impacte fortement l'efficacité des politiques d'accès aux services et de développement du territoire.

L'avantage des gouvernements locaux fragmentés et de petite taille peut résider dans l'accessibilité et la qualité de réponse aux demandes et sollicitations des citoyens ainsi que dans leur capacité à négocier parfois plus de coopérations volontaires, voire la création de *districts spéciaux* pour

couvrir les besoins de l'aire métropolitaine. Cependant, les opportunités de résolution des débordements, de réalisation d'économies d'échelle ou de coordination dans la fourniture des services au sein de la zone métropolitaine s'en trouvent fortement limitées comparées aux formats de

(7) OCDE (2006), *op. cit.* ; J. KLINK (2002) ; Ch. LEFÈVRE (2003) ; E. SLACK (2007), pp. 8-23.

gouvernement consolidé de premier et second niveau (voir plus bas B et C).

La fragmentation crée un environnement politique dans lequel le consensus à l'échelle large de la métropole devient difficile à atteindre dans des champs tels que le développement économique, la qualité de gestion environnementale, les disparités sociales et spatiales, le financement équitable des services et la qualité des services publics dans la région.

B. – Le gouvernement consolidé

Sous cette appellation, on retrouve des gouvernements métropolitains responsables de la prestation d'un large éventail de services et dont les limites géographiques couvrent l'aire urbaine entière. Les grandes métropoles consolidées se sont constituées en général par *fusion* (amalgame de 2 ou 3 municipalités de niveau inférieur au sein d'une région existante) ou par *annexion* (appropriation d'une portion de la municipalité par une municipalité voisine).

Encadré II.3 – Le cas de Shanghai (République populaire de Chine).

Shanghai présente un exemple de métropole consolidée. Avec une population métropolitaine de près de 20 millions d'habitants, la métropole se décompose en un niveau de gouvernements municipaux et de districts et trois niveaux de management (municipal, district et sous-district ou quartier). La ville a obtenu le statut de province, équivalant par exemple au statut de *land* de Berlin, de Bremen ou de Hambourg en Allemagne, et de Dehli avec son statut de Région Capitale nationale disposant de sa propre assemblée législative. Le statut de ville-région attribue à ces métropoles généralement davantage de pouvoir, et notamment une plus grande autonomie fiscale, que les autres collectivités du pays. Dans le cas de Shanghai, on considère aujourd'hui cependant que son « rayonnement », ou son débordement, concerne une conurbation encore informelle mais disposant de fortes interconnexions d'est en ouest, en direction de Nankin, représentant une « nappe urbaine » de près de 66 millions d'habitants⁽⁸⁾. Quelles conséquences la constitution de ces *clusters* économiques, industriels et commerciaux régionaux auront-ils sur la maîtrise d'ouvrage des collectivités organisées et articulées quant à la fourniture des services de base ? Quelles seront les échelles, les répartitions des compétences, les juridictions et les formules de pondération et péréquations socio-éco-financières adéquates ? Sans aborder la question des pressions sur les ressources naturelles (usage, cycles, équilibres à respecter entre leur consommation par l'urbain et leur disponibilité/renouvellement au niveau de son hinterland) que de telles concentrations ne manqueront pas de produire, impactant les risques et les coûts économiques, financiers, environnementaux et sociaux pour ces établissements humains.

On retrouve également des capitales d'État et des villes à statut spécifique du fait de leur caractère stratégique sur les plans économique, social, culturel et politique, ce qui leur confère un traitement administratif spécial. Tel est, par exemple, le cas de Pékin et de Shanghai en Chine, de Singapour et de Vienne, de Brasilia ou de Mexico. Ces gouvernements consolidés n'évitent pas, dans la plupart des cas, un débordement, au-delà de leurs frontières administratives, des effets impactants de la croissance et

de l'attractivité que leur statut métropolitain leur confère. Les conséquences de ce débordement sur les autres collectivités adjacentes est souvent géré difficilement, comme dans le cas de Mexico, par l'autorité du gouvernement consolidé qui doit s'engager dans un dispositif de négociation avec les autres collectivités périphériques, ne disposant pas des mêmes responsabilités, pour une autorité partagée et un dialogue nécessaire à la fourniture intégrée des services de base.

(8) M.-H. ZÉRAH (2011), pp. 139-214.

Encadré II.4 – La zone métropolitaine de Mexico : un contexte métropolitain complexe pour la gestion des services urbains essentiels.

Mexico compte plus de 20 millions d'habitants, la ville s'étend sur une superficie discontinue qui occupe désormais près de 230 000 hectares. Au sens strict, l'ensemble des zones urbanisées, hors voirie et espaces ouverts libres, représente 185 300 hectares, soit 3,6 fois plus qu'en 1980. Durant cette phase de très fort étalement spatial, la population est passée de 14 à 20 millions d'habitants : un rythme de croissance beaucoup plus faible que celui de la surface urbanisée et bien inférieur à celui des décennies précédentes, mais qui a néanmoins signifié, en raison du poids démographique de la métropole, quelque 6 millions d'habitants supplémentaires en l'espace de trente ans. Aujourd'hui, plus de la moitié de la superficie de la métropole de Mexico s'étend au-delà des limites administratives initiales de la ville, celles du District fédéral (le « DF »), composé de 16 arrondissements (les *delegaciones*). La zone métropolitaine, par-delà le DF, comprend 59 communes qui appartiennent à l'état de Mexico, voisin du DF. Une municipalité située dans un autre état, celui d'Hidalgo, au nord-est de la métropole, en fait également partie. 8,85 millions d'habitants résident dans le District fédéral, où la croissance démographique est désormais devenue très faible. La population située hors DF, qui atteint 11 millions, est donc largement majoritaire.

De fait, la zone métropolitaine de Mexico est traversée par une frontière interne qui, bien qu'invisible, n'en est pas moins déterminante sur plusieurs plans, et en particulier en matière de politiques publiques. D'un côté, dans un contexte qui n'est plus marqué par les urgences de l'urbanisation mais qui se caractérise de plus en plus par une problématique de retour sur l'existant (en matière d'habitat, de quartiers comme de réseaux), le gouvernement du District fédéral reprend clairement la main dans de nombreux domaines. Ses autorités, auparavant nommées par le président de la République, sont depuis 1997 élues par la population. Depuis lors, mandat après mandat, elles font preuve de plus en plus d'innovations en matière d'action publique locale (désormais largement reconnues et saluées au plan international). Les avancées dans les domaines de la démocratie participative, de la reconnaissance des droits des minorités (mariage des homosexuels), de la proclamation d'un droit à la ville pour tous (charte du droit à la ville), ainsi que le leadership sur les questions de changement climatique, justifient en réalité pleinement le slogan adopté par le DF : celui de « ville d'avant-garde » (*Ciudad de vanguardia*). Elles contribuent à donner à la ville de Mexico une meilleure image et perception par le public.

Par-delà les limites du District fédéral, dans ce qui constitue la plus grande partie de la métropole, la réalité est cependant toute autre : les communes de l'état de Mexico tentent d'assimiler l'urbanisation débridée – qui les a gagnées ou qui continue de les atteindre – sans moyens et dans un contexte de gouvernance du développement urbain caractérisé au Mexique par de profonds dysfonctionnements. Leurs autorités municipales, élues pour des mandats non renouvelables d'une durée de trois ans seulement, n'ont ni la capacité technique ni les moyens financiers d'accompagner l'urbanisation. De manière générale, la zone métropolitaine fonctionne comme une grande centrifugeuse spatiale et sociale. À Mexico, comme dans la plupart des métropoles latino-américaines, depuis environ deux décennies, la croissance urbaine périphérique est surtout alimentée par des mouvements de population internes à l'agglomération, c'est-à-dire par un desserrement du centre vers les périphéries, et non plus, comme dans le passé, par des afflux massifs de migrants en provenance de la province. Les communes les plus périphériques connaissent des taux de croissance très élevés, tandis que dans la partie centrale de l'agglomération, une zone de plus en plus étendue voit sa population diminuer : à Mexico, « la ville centrale », qui correspond aux quatre arrondissements du centre du District fédéral, a ainsi perdu 1,2 million d'habitants entre 1970 et 2000.

Dans le même temps, la quantité globale d'emplois y a été augmentée de 50 %. Bien que des centres urbains secondaires, principalement commerciaux, se soient développés dans les périphéries, l'agglomération se caractérise aujourd'hui encore, sur le plan de l'emploi, par un monocentrisme assez prononcé. La prégnance de ce modèle de développement a

des conséquences importantes en matière de mobilité quotidienne : une proportion croissante d'habitants se trouve de plus en plus éloignée des principales zones d'activités et contrainte à des déplacements toujours plus longs. Or, ces populations sont surtout les plus modestes, celles pour lesquelles la possibilité de se déplacer au sein de la ville, en particulier pour accéder à l'emploi, revêt une importance capitale. À l'exception de certains secteurs de l'Ouest et du Sud-Ouest de la métropole, où vit une partie des couches moyennes et aisées de la capitale mexicaine, les périphéries de Mexico, anciennes ou récentes, sont majoritairement le fruit de l'urbanisation irrégulière et ont un caractère populaire très marqué, les marges les plus éloignées apparaissant comme les zones les plus pauvres. Depuis le début des années 2000, la construction massive, par des promoteurs privés, de gigantesques lotissements d'habitat social en accession à la propriété a contribué à accentuer ce caractère déjà nettement populaire des banlieues de Mexico, même si les revenus des accédants, salariés du secteur formel, sont supérieurs à ceux des ménages qui acquièrent des parcelles dans des urbanisations irrégulières. Quelque 500 000 logements de ce type ont été bâtis depuis la fin des années 1990 dans la zone métropolitaine de Mexico, certains lotissements comptant jusqu'à 20 000 unités. Cette production massive de très petits logements individuels destinés à la classe « moyenne-basse » précipite encore plus l'étalement urbain et attire de très nombreuses populations à bas revenus dans des périphéries de plus en plus éloignées. Un processus lent, mais certain, d'expulsion des plus modestes vers les différents anneaux périphériques est à l'œuvre.

La coordination métropolitaine, encore largement balbutiante, ne peut pour l'instant apporter une solution satisfaisante à cette série de situations problématiques.

Source : Rapport IRD, Catherine PAQUETTE (2012).

L'avantage de la configuration métropolitaine consolidée tient à une meilleure coordination des services, une transparence plus affirmée, à un processus décisionnel simplifié et à une plus grande efficacité du fait du gain en économie d'échelle. La fusion municipale internalise les externalités : ainsi des résidents ruraux habitant hors des limites de la municipalité d'origine en viennent à payer pour des services urbains qu'ils utilisent. L'assiette fiscale s'en trouve également augmentée, provoquant une plus grande justice dans le partage des coûts de provision des services (ceci s'appliquant lorsque l'adressage et les registres sont effectivement tenus à jour, ainsi que l'actualisation des taux d'imposition notamment foncière, un élément fondamental loin d'être la règle commune dans les métropoles des pays dits en développement et moins avancés). Cette assiette augmentée autorise alors une plus grande capacité d'emprunt ainsi qu'un recouvrement mieux assuré du capital et des coûts opérationnels à partir du tarif du service. Cela étant, l'efficacité

en termes d'économies réalisées par ces métropoles consolidées reste matière à débat pour les raisons déjà évoquées de juridiction trop large et de bureaucratie. Dans certains cas, et pour résoudre ce point, des comités communautaires ou des bureaux satellites ont pu être implantés sur le territoire métropolitain, et où les habitants peuvent se rendre pour payer leurs factures et déposer des demandes de permis de construire, s'acquitter de leurs amendes ou avoir accès à des services de la métropole. Ces dispositifs augmentent l'accessibilité mais ont également un impact sur les économies potentielles qui résulteraient de la constitution de cette unité métropolitaine plus large.

La comparaison empirique entre format de gouvernement métropolitain consolidé et fragmenté aux États-Unis indique que les structures consolidées sont associées à un niveau plus élevé de dépenses⁽⁹⁾. Au Canada également, la fusion municipale n'a pas démontré sa pertinence sur ce point⁽¹⁰⁾.

(9) G. BOYNE (1992).

(10) A. SANCTON (1996) ; E. SLACK (2006), *op. cit.*

La fusion réduit également l'émulation entre municipalités, fragilisant les incitations à l'efficacité, à l'attention portée aux besoins et demandes locales et à l'adaptation aux conditions économiques changeantes. Cette chute possible de l'efficacité dans la fourniture des services de base peut donc se traduire par une augmentation de leurs coûts. Par ailleurs, pour des collectivités ne disposant pas des moyens de fourniture de services de base de qualité ou de niveau suffisant, la fusion peut permettre d'accéder à une qualité équivalente

à celles délivrées par des autorités locales plus riches.

Idéalement, un format consolidé devrait disposer de frontières couvrant exactement la ville-région ou l'aire urbaine concernée, et en théorie ces limites devraient se déplacer à mesure que l'urbanisation du territoire s'étend. En pratique, il n'en est rien et, historiquement, les limites métropolitaines se sont avérées souvent rigides, conduisant à une fragmentation de l'aire métropolitaine « effective » en ville et cités périphériques.

Encadré II.5 – Le cas de Toronto (Canada).

A contrario, l'exemple de Toronto démontre combien une évolution bien intégrée du format métropolitain suivant l'évolution des contraintes de débordement de ses frontières ou, au contraire (et successivement dans ce cas) d'évasion démographique vers sa périphérie, peut et doit être appliquée pour pouvoir répondre aux enjeux de responsabilité et d'efficacité de la gestion locale. Passée, depuis sa création en 1954, par divers statuts et regroupements, intégrant un bureau du *Greater Toronto Area (GTA)* en 1988 (unité de planification de la zone métropolitaine) avant de devenir en 1998 Ville de Toronto, la forme de gestion a épousé les transformations requises de la zone métropolitaine en articulant les statuts métropolitains et les coordinations nécessaires. Cependant, si le *GTA* contribue à promouvoir fortement le territoire en termes de marketing et de développement économique, il dispose finalement de peu d'agences responsables des services de base transversaux (à part pour les transports ou l'environnement naturel), à l'inverse d'autres métropoles du pays comme la Communauté métropolitaine de Montréal et la *Metro Vancouver*. Passant d'un statut fragmenté à celui de consolidé « à niveau simple », Toronto se trouve aujourd'hui face à un besoin d'évolution vers un format consolidé à deux niveaux qui existe avec le *GTA* mais qui devra être mieux intégré pour répondre aux enjeux de son profil métropolitain réel.

Encadré II.6 – La ville du Cap (Afrique du Sud).

Le cas intéressant du Cap, en Afrique du Sud, permet également d'apporter un éclairage différent où plusieurs reconfigurations successives de l'administration métropolitaine en peu de temps (moins de vingt ans, depuis la fin de l'apartheid) ont institué un « épuisement » des équipes territoriales prises dans la réorganisation quasi permanente de l'action métropolitaine. Métropole disposant d'une capacité mobilisatrice importante du fait de la décentralisation effective ayant cours en Afrique du Sud, Le Cap s'est épuisé à organiser une transition interne aux services plutôt qu'à prendre à bras le corps le dialogue et la coordination des groupes identitaires et économiques locaux à géo-socio-morphologie très nettement différenciée (du formel à l'informel grandissant, notamment dans les transports, intérêts lobbyistes puissants dans les *City Improvement Districts (CID)* soumettant l'action de planification et d'aménagement urbains ainsi qu'à résoudre les conflits nombreux avec les échelles de gouvernance supérieures (foncier, redistribution). Si les services de base sont gérés efficacement en régie, permettant des subventions croisées (surtout grâce à la maîtrise lucrative de la distribution d'énergie par la métropole), les défis de leur accès équitable pour tous restent durement impactés par les pratiques des élites et des groupes sociaux (réseaux criminels, gangs) ne respectant pas le contrat social de la solidarité postapartheid, cela dans un contexte d'immigration importante de nouveaux habitants pauvres, de néolibéralisation des

pratiques des acteurs économiques liées à la compétition globalisée, de croissance faible de l'emploi et d'une augmentation de la criminalité. Le dialogue difficile entre autorités métropolitaines et provinciales et nationales ne permet pas en outre d'aligner une politique résolue de solidarité articulée entre local et national qui permettrait de contrer les effets locaux de la mondialisation⁽¹¹⁾.

C. – Format de gouvernement consolidé à deux niveaux

Il consiste en un niveau supérieur de gouvernement (en général une région, un district ou une aire métropolitaine) couvrant une zone géographique large et en un niveau inférieur ou municipalité (incluant arrondissements, villes, villages, cantons) légalement institués.

Le niveau supérieur fournit des services à l'échelle régionale favorisant des économies d'échelle et des externalités (transport, planification urbaine, par exemple) quand les échelles inférieures sont davantage responsables des services environnementaux et de la gestion des déchets.

Dans ce sens, le format à deux niveaux de gouvernement aide à penser une résolution possible du conflit existant entre les divers critères aidant à dessiner la structure métropolitaine : économie d'échelle, externalités et redistribution, d'un côté, et accès et transparence, de l'autre. La redistribution au sein d'une cité-région est réalisée au niveau supérieur à travers une combinaison de taxes et de politiques d'investissement et de dépense. Les taxes sont

généralement prélevées à des taux uniformes au niveau de la région, et la contribution de chaque municipalité inférieure dépend de sa base imposable.

Les dépenses et investissements réalisés par le niveau de gouvernement métropolitain sont réalisés à l'échelle de la région et bénéficient donc à l'aire métropolitaine entière et ne sont pas distribuées parmi les échelles inférieures de municipalités suivant la manière dont sont collectés les recettes fiscales. Le résultat est qu'une taxe uniforme (foncier, revenu, ventes, etc.) au niveau supérieur, combiné avec les dépenses à l'échelle de l'aire métropolitaine, sert à redistribuer des ressources depuis les municipalités à assiette fiscale large vers celles disposant d'une assiette plus réduite.

Dans ce contexte institutionnel, il est nécessaire d'allouer les fonctions parmi les niveaux. Le niveau supérieur devrait être ainsi responsable pour les services fournissant des bénéfices régionaux, réalisant des économies d'échelle, générant des externalités et entraînant une redistribution. Les services fournissant des bénéfices locaux devraient relever des niveaux inférieurs.

Encadré II.7 – La région de Madrid (Espagne).

La *Comunidad Autonoma de Madrid (CAM)* est un exemple de système de gouvernement à deux niveaux avec 179 municipalités regroupées. Créée en 1983, couvrant une population de plus de 6,5 millions de personnes, elle est administrée par un conseil régional élu au suffrage universel direct et un président élu par les membres du conseil. La CAM a intégré les pouvoirs antérieurs de la province de Madrid, les municipalités disposant de peu de pouvoirs et responsabilités : la CAM regroupe les compétences de transport, infrastructures, éducation, santé, planification, développement économique, environnement, culture et recherche. Londres, Toronto ou Abidjan sont d'autres exemples.

(11) A. DUBRESSON & S. JAGLIN (2011), pp. 215-300.

Les critiques de ce dispositif à deux niveaux portent sur le peu de lisibilité, pour les citoyens, de la répartition des services et des taxes payées en retour, des chevauchements de compétences ou des doublons, des oppositions fortes dans les négociations entre niveaux et des délais dans la mise en œuvre des programmes.

D. – La coopération volontaire

Il s'agit d'une reconfiguration « minimale » du gouvernement articulé sur la base de modalités informelles de coopération volontaire au sein de la zone métropolitaine (commissions, conventions thématiques, associations) ou au travers de structures de coopération intégrées plus formelles (établissements publics de coopération ou structures intercommunales de service). Ces systèmes d'intercommunalités sont notamment très répandus en France, en Espagne, en Italie, et ont gagné les pays d'Amérique latine ainsi que le continent africain. Ces dispositifs institutionnels connaissent une forte popularité notamment parce que les structures de pilotage couvrant une zone métropolitaine sont aisées à monter politiquement

si la volonté est affichée clairement, et à défaire tout aussi rapidement en cas de rupture politique.

Bologne, en Italie, est un exemple d'intercommunalité constituée sur une base volontaire. En 1994, 48 municipalités et la province de Bologne signent *l'Accordo per la Città Metropolitana (ACM)*. La Conférence métropolitaine est constituée de tous les maires et est présidée par le président de la province. Chaque municipalité est libre de se retirer à tout moment et de contribuer à certaines activités de la Conférence métropolitaine suivant ses choix.

Dans d'autres pays, la coopération volontaire peut prendre la forme de consortium, communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération (France), autorité intermunicipale conjointe (Espagne, Belgique), agences régionales ou villes-centres (Pays-Bas). Ces formes de coopération incluent une intégration politique et administrative. Ces organismes peuvent prélever des taxes et collecter des contributions des municipalités membres et définir et recouvrer le règlement pour les services fournis.

Encadré II.8 – La métropole Aix-Marseille-Provence (France).

En France, Marseille constitue un exemple intéressant de glissement opéré depuis un modèle de coopération volontaire à un mode de gouvernement à deux niveaux depuis 2000. Les municipalités de Marseille, de Marignane et de Saint-Victoret ont créé la communauté de communes Marseille-Provence Métropole en 1992, qui se focalisait sur quelques projets (routes et trafic). L'année suivante, 13 nouvelles villes les rejoignaient et 4 de plus en 1998-1999. En 2000, la communauté urbaine de Marseille (18 villes, un million d'habitants) était créée. Le conseil, réunissant les maires et conseillers des municipalités membres, est responsable du développement économique régional, du transport, de l'usage des sols et du logement, de la prévention du crime, de la gestion des déchets et des politiques environnementales. Les villes membres ont adopté, au sein de la Communauté, un accord de perception et de partage des recettes fiscales où la Communauté collecte une taxe commune sur les entreprises, éliminant une compétition entre les villes locales. Dans le cadre des nouvelles lois de décentralisation française, il est intéressant de noter qu'une proposition a été adoptée par le pouvoir central en 2013, imposant à la métropole marseillaise de se regrouper en pôle métropolitain avec d'autres aires intercommunales adjacentes pour créer une nouvelle entité formelle, la Métropole Aix-Marseille-Provence. La résistance locale à ce dispositif imposé de fusion des identités de trois pôles urbains (contestation de 109 maires sur 119 qui concernent 6 intercommunalités) illustre combien le processus de métropolisation volontaire au sein d'un territoire peut être battu en brèche par l'intervention du pouvoir central au mépris du débat local et du respect des équilibres, des dynamiques, des dispositifs fiscaux et tarifaires et des identités construites petit à petit entre acteurs locaux. Par ailleurs, bien évidemment, il convient d'indiquer que l'intégration de territoires en déshérence économique et sociale, appelant la nouvelle métropole ainsi constituée à instaurer une péréquation solidaire, mérite d'être portée au débat local... chose qui ne serait probablement pas arrivée à maturation aussi rapidement sans l'intervention centrale.

La coopération volontaire est une alternative à la fusion des collectivités. Elle préserve une autonomie locale, une diversité et l'identité distincte des municipalités membres : celles-ci conservent leur autonomie sur les dépenses et programmation fiscale et, dans le même temps, bénéficient des économies d'échelle dans la délivrance des services de base et répondent aux enjeux d'externalités associées avec la provision de ces services. La redistribution entre municipalités reste par ailleurs volontaire et non automatique, négociée entre les membres.

Dans le cadre de son évolution, cette construction peut servir de fondation à l'intégration des parties prenantes régionales sur la base d'une structure plus légère ; néanmoins, la mise en œuvre d'une vision collective du territoire métropolitain nécessite la définition d'un plan d'action et des ressources adéquates qui peuvent appeler la constitution d'un espace de collaboration plus formel.

Le succès grandissant rencontré par ces dispositifs à l'échelle mondiale peut être attribué au fait que le volontarisme est incrémental et rassurant et qu'il contribue à une évolution par *essais et erreurs*. Cela étant, il demande un alignement politique des intérêts et des visions qui peut s'avérer fragile lorsque le projet collectif et volontariste ne se traduit pas au travers d'équipes administratives et de plans stratégiques donnant corps à l'impulsion politique pour la pérenniser. Les problèmes affrontés par les métropoles sont significatifs (mondialisation concurrentielle, financiarisation de l'économie, disparités fiscales,

étalement urbain, polarisation et ségrégation sociospatiales, coût des infrastructures à construire ou rénover, etc.). Les solutions à ces problématiques peuvent donc réclamer une structure disposant d'un statut institutionnel permanent.

Les accords intermunicipaux sont ces accords formels ou informels entre municipalités souhaitant mettre au pot commun leurs efforts pour la fourniture des services de base. Un exemple de coopération intermunicipale s'incarne ainsi simplement dans le contrat de services passé entre le *Los Angeles County* et les municipalités de Los Angeles. Le premier fournit, au titre des municipalités, des services de base sur la zone métropolitaine à partir d'une base contractuelle.

Ces types d'accords sont, en général, efficaces pour des services tels que les services d'urgence, la maintenance des routes, des achats groupés ou des émissions obligataires. Ces contrats naissent souvent d'une volonté de réduire les coûts. S'ils rencontrent un certain succès dans l'activation d'une coordination effective et l'efficacité de certains services, ils rencontrent leurs limites lorsqu'il s'agit de mettre en place une coordination régionale. Ces accords intermunicipaux sont par ailleurs non lisibles pour les citoyens en ce qu'ils ne rendent de comptes qu'au travers des contrats ou accords sectoriels. Il est alors complexe, pour un citoyen, de manifester une plainte face à un problème de qualité du service rendu. Une institutionnalisation informelle peut en effet conduire à la multiplication de commissions et d'arrangements complexes inabornables pour le citoyen.

Encadré II.9 – Intercommunalité ABC-Région métropolitaine de São Paulo (Brésil).

Née en 1990, au sein de la Région métropolitaine de São Paulo (RMSP, qui comprend la ville de São Paulo et 38 municipalités adjacentes pour une population totale de plus de 20 millions d'habitants), l'intercommunalité ABC constitue un exemple d'approche métropolitaine *bottom up* ayant même eu un impact au niveau national. Ce consortium intermunicipal comprend 7 villes pour 2,7 millions d'habitants ; il constitue le deuxième pôle industriel du pays et, encore aujourd'hui, la plus grande coopération intermunicipale nationale. En 1990, sous l'impulsion du maire de Santo André, Celso Daniel, face au challenge de la restructuration économique de cette zone de la RMSP et en l'absence d'une institution à même de relever ce défi, les 7 villes choisissent de créer une association volontaire de droit privé aux fins d'articuler des initiatives communes (renforcement des capacités, planification et partenariats stratégiques) et des péréquations vers les villes plus petites du consortium. En 2003, le consortium propose au gouvernement Lula d'instituer une loi des intercommunalités au Brésil qui sera promulguée en 2007.

Entre 2002 et 2010, s'engage pour le consortium un long processus de transition, d'institutionnalisation et de légitimation politique et technique (renouvellement des élus, intégration d'une équipe propre de 25 fonctionnaires). 22 groupes de travail thématiques sont créés comprenant 7 axes (infrastructures, politiques urbaines, développement économique, assistance sociale, santé, éducation et sécurité publique) : chaque groupe de travail intègre 7 cadres titulaires et 7 suppléants en provenance des équipes municipales et nommés par les maires. Afin d'assurer une meilleure coordination des politiques et permettre un suivi pérenne au-delà des alternances politiques, un plan de développement 2010-2020 a été défini et un plan pluriannuel de quatre ans concernant le développement régional 2014-2017 en a été extrait, définissant 4 priorités (infrastructure, gestion urbaine et environnement, développement économique et politique sociale) déclinées en 11 programmes afférents, intégrant les actions subséquentes et les indicateurs d'évaluation ad hoc. Le budget du consortium repose sur une formule combinatoire intégrant une contribution des municipalités à hauteur de 0,30 % de leurs revenus, réalisée en proportion de la taille de la municipalité.

Malgré la tradition locale de coopération volontaire du consortium, et si l'assise politique et technique en est aujourd'hui assurée, l'efficacité de l'action intercommunale fait toujours face à diverses difficultés, notamment à la rotation et à la mobilité des cadres titulaires dans les groupes de travail à l'heure de la concurrence par le secteur privé (salaires, opportunités de carrières) ou à la relative fragilité des groupes de travail exposés aux changements de titulaires en fonction de la réélection des maires qui réclament de renouer des liens de confiance et une culture de la coordination avec les nouveaux venus. Au niveau de la participation des acteurs locaux (citoyens et secteur privé), une Agence de développement économique, inspirée du modèle italien des agences de développement local, a été instituée regroupant les entrepreneurs locaux et des représentants du consortium. Si un Forum citoyen avait été créé au début du processus de coopération intercommunale, celui-ci a perdu de sa capacité de mobilisation au fil du temps et constitue l'un des enjeux d'avenir pour une meilleure pénétration du consortium au niveau local. Également, se ressent le besoin de renforcer à la fois le volume et les capacités de l'équipe technique, mise en place officiellement en 2011, sur le plan de l'élaboration des projets, un certain nombre de compétences étant désormais coordonnées par l'intercommunalité. Le passage d'une phase de transition à celle d'une croissance des activités (mise en place d'un programme de mobilité approuvé par le gouvernement fédéral de 2 milliards R\$) constitue le pari de l'équipe technique en charge.

À cela s'ajoute également les évolutions de la RMSP qui comprend 4 autres intercommunalités : depuis la nouvelle loi de 2011, la réorganisation de la RMSP est en cours avec le devoir de définition d'un agenda métropolitain commun aux acteurs de la RMSP. Le maire de São Paulo, qui préside le conseil de développement de la RMSP, se trouve au milieu d'une configuration où, au-delà des 5 consortiums déjà actifs, l'état de São Paulo intervient dans le processus politique de la RMSP à travers l'*EMPLASA*, l'agence de planification dépendante du Secrétariat au développement métropolitain de l'état de São Paulo. Le consortium ABC est par ailleurs, et à titre d'exemple, à la fois en dialogue régulier et étroit avec l'état de São Paulo et l'État fédéral. Une culture de la coopération multiniveau doit donc trouver à s'incarner dans une dynamique équilibrée de coordination des projets métropolitains qui sera présentée au conseil de développement de la RMSP pour approbation de toutes les institutions représentées. Cette situation éclaire les difficultés multiples d'une concertation métropolitaine complexe à mettre en œuvre : la gestion d'échelles territoriales aussi imposantes que celles de la RMSP, le poids des enjeux embarqués (poumon économique et industriel du pays, entre autres...), démontrent que le phénomène de métropolisation et son institutionnalisation, devant respecter les compétences de chaque entité en termes de services de base mais devant également négocier en permanence avec le pouvoir central, soulèvent davantage de questions que ne donnent de réponses pour le moment, notamment comme suite aux manifestations locales de juin 2013 (ayant essaimé dans tout le pays et appelant à des services de base moins coûteux et plus équitablement distribués).

Si les motifs identifiés par les autorités locales mises en cause par les manifestants ont pointé vers une baisse des investissements dans les services de base du fait de dotations et transferts de l'État fédéral insuffisants au vu des compétences transférées vers les collectivités, et de fortes contraintes à la diversification des ressources de ces entités décentralisées, cela n'écarte pas le besoin fondamental d'une articulation métropolitaine volontariste et responsable, mais complexe à mettre en œuvre politiquement.

E. – Les districts à but spécial

Ces districts permettent de fournir des services au-delà des limites municipales sur une zone métropolitaine. Cette forme de coopération entre municipalités sur une région est souvent utilisée dans des pays disposant d'une culture de gouvernements locaux forts et autonomes. Ainsi, aux États-Unis, un tiers des autorités locales sont définis comme districts spéciaux et fournissent éducation, transport, eau et assainissement, développement économique et d'autres services. Les conseils d'administration de ces districts sont responsables de la gestion des services ainsi que de la fixation des tarifs, de la définition des ratios de fiscalité et d'autres politiques locales. Ces districts sont contrôlés indirectement par les conseils municipaux des territoires intégrés dans cette institution.

Ces districts ont par ailleurs l'avantage de pouvoir traiter la morphologie de chacun des services débordant les frontières municipales en se constituant spécifiquement pour y répondre : un district spécial transport, un district spécial services hospitaliers, etc. En effet, chaque service dessert des territoires et réclame des conditions d'opérations distinctes. Ils permettent également de délivrer les services au travers de professionnels qui ne sont pas forcément disponibles dans les équipes territoriales municipales et qui axent leurs prises de décision avec plus de détachement face à des considérations parfois politiciennes des orientations à prendre. Les ressources liées aux tarifs pratiqués peuvent également plus facilement être mobilisées pour financer les dépenses en capital.

Cela étant, plusieurs problèmes ont également été identifiés avec ces dispositifs :

premièrement, chaque district est responsable d'un seul service et n'a pas l'obligation de réaliser des subventions croisées (compensations) entre, par exemple, les dépenses en transport et celles en eau et assainissement. Deuxièmement, la prolifération des entités responsables de la prise de décision organise une gouvernance diffuse que le citoyen n'est souvent pas en mesure d'intégrer. Troisièmement, il n'existe pas de lien direct entre les dépenses décidées au niveau des agences spéciales et le conseil municipal qui collecte les taxes pour elles. Cette absence de lien entre dépenses et revenus impacte considérablement la transparence et la responsabilité des autorités. Également, là où responsabilité et transparence viennent à manquer, il n'y a pas d'incitation à l'efficacité. Cinquièmement, lorsqu'il existe un nombre important d'institutions à but spécifique, il devient difficile de coordonner des activités interconnectées et cela multiplie le risque de voir émerger des mouvements ou organisations défendant des intérêts sectoriels⁽¹²⁾. Ainsi, si les districts peuvent s'avérer efficaces pour la coordination individualisée de services dépassant les frontières municipales, ils s'avèrent limités pour parvenir à une coordination globale et véritablement métropolitaine (cf. Le Cap par exemple).

F. – Le rôle des échelles supérieures de territoire

Une autre option existe : celle que les gouvernements de niveau national ou provincial/régional prennent en charge la fourniture de services locaux, par exemple, lorsqu'il s'agit de fonctions de planification territoriale ou de développement économique régional. Ces gouvernements

(12) OCDE (2006), *op. cit.*

peuvent ainsi faciliter les accords intermunicipaux pour encourager la coordination des services de l'eau et de l'assainissement, des déchets et du transport, cette fonction de coordination étant réalisée à travers un ministère ou un département national ou provincial/régional.

En Australie, les services de transport sont ainsi délivrés sur la base métropolitaine par le gouvernement national. À Mumbai, les gouvernements des états fédérés et le gouvernement de l'état fédéral jouent un rôle majeur. La gestion de la ville est ainsi divisée entre la *Municipal Corporation of Greater Mumbai*, l'état fédéral du Maharashtra et le gouvernement indien. Le réseau ferroviaire est ainsi dirigé par le *Railway Board* de l'*Indian Railways*. Le gouvernement fédéré est ainsi très impliqué dans le développement économique, la politique foncière, le

logement et la police et a établi des entreprises sectorielles publiques et autonomes comme pour le logement.

Si la gestion de services de base par des gouvernements de niveau national ou provincial peut effectivement répondre aux enjeux de la gestion des externalités, elle soulève également des inquiétudes quant à la responsabilisation, à la réactivité et à l'autonomie des gouvernements locaux. Les habitants et acteurs locaux se trouvent ainsi coupés d'une autorité de proximité ayant la charge effective de la gestion de leurs problèmes d'accès aux services. Les gouvernements d'échelle nationale ou provinciale manifestent en cela une tendance à être moins réactifs et à agir de manière moins responsable face aux habitants qu'un gouvernement local, présent au quotidien à leurs côtés et confronté aux mêmes enjeux.

Encadré II.10 – La ville de Bamako (Mali).

Dans cette aire urbaine qui dépasse le district de Bamako, trois niveaux d'acteurs se partagent les prérogatives institutionnelles de gestion de la collectivité territoriale ; deux s'alignent aujourd'hui sur des mandats électoraux de cinq ans :

- L'État s'occupe des intérêts nationaux dans la capitale, intervenant sur un plan technique et financier pour sa visibilité nationale et internationale, et régissant les tutelles des gouvernements locaux ;
- Le district s'occupe des questions d'intérêt régional. Son conseil met en place des commissions de travail chargées d'étudier en particulier les défis de service public, mais ces commissions n'ont aucun pouvoir de décision. Aux barrières d'entrée et de sortie de Bamako, les taxes routières prélevées sur les véhicules gros porteurs qui traversent les communes urbaines sont perçues au seul bénéfice du budget du district. Ces dispositions spéciales suscitent la frustration des communes riveraines qui ne bénéficient pas de ces taxes ;
- Les communes s'occupent des questions d'intérêt local. Leurs conseils pourraient convenir du transfert au district de Bamako de la gestion de matières pour lesquelles une intervention régionale s'avérerait plus appropriée, mais, de fait, les communes ne défendent pas entre elles d'intérêt commun et travaillent en ordre dispersé. Ni la contractualisation de prestataires de précollecte des déchets depuis les maisons ni la gestion de projets d'adduction d'eau sommaires (AES) ne suscitent entre elles de volonté politique partagée face au district.

(...)

Au final, les besoins à couvrir à Bamako sont en croissance très forte. La faible solvabilité d'une majorité de citoyens face aux services marchands condamne l'agglomération à suivre une logique de rattrapage, sans force d'anticipation sur son futur territorial. Les capacités d'investissement des ménages et des collectivités locales sont limitées, en particulier dans les quartiers non-lotés et les périphéries urbaines. De plus, le cadre métropolitain conduit à envisager, au-delà des frontières administratives, une coordination d'action entre les communes engagées par de nouvelles compétences institutionnelles.

Trois problèmes structurels se posent à la gouvernance des services de base dans ce dispositif régional :

- L'État reste l'acteur principal de la décision et du financement des plus grandes infrastructures, et ne cède guère la main sur la propriété ou la mise en concession des réseaux stratégiques ;
- Les mairies du district et des six communes urbaines relèvent de tutelles administratives différentes. Le défaut de hiérarchisation de la responsabilité crée une zone de flou entre la mairie et le gouvernorat sur la gestion du domaine foncier du district et des concurrences de fait entre communes.
- Le maire « central » de Bamako ne bénéficie pas d'une légitimité électorale comparable à celle des élus communaux battant campagne dans leurs quartiers. Il n'exerce pas d'autorité coercitive sur les représentants des communes, qui ne travaillent que pour leur circonscription.

Source : Monique BERTRAND (2012), pp. 4-5 et 8.

Observations complémentaires sur la gouvernance métropolitaine des services de base

La structure métropolitaine appropriée pour la gestion et la fourniture des services de base dépend donc de plusieurs facteurs. Lorsque les structures ou les mécanismes métropolitains existent, ils sont ainsi caractérisés par des intérêts différents, des divergences de points de vue et, parfois, des conflits entre les membres. On constate aussi une superposition des compétences et des fonctions, notamment celles de l'aménagement du territoire, du développement économique, des transports et de l'environnement, qu'il convient d'aplanir si l'identité métropolitaine doit réellement émerger et s'imposer par l'accord mutuel des municipalités, de leurs partenaires et des citoyens.

Les gouvernements métropolitains sont ainsi souvent le fait de démarches *top down* impactant de fait les relations avec des acteurs locaux qui devront traiter avec une structuration ou une institution qu'ils n'ont pas appelée. Si la plupart du temps, les acteurs locaux ne sont pas consultés, souvent, lorsqu'ils le sont, leur vision n'est pas respectée (cf. le cas de la fusion « forcée » de Toronto, par exemple, où le schéma finalement adopté par les autorités provinciales s'est fait à la fois contre l'avis du rapport ad hoc rendu, contre les desiderata

des citoyens et celui des municipalités). Dans les régions où il y a eu consultation, le refus des urnes contre la fusion a souvent prévalu : Amsterdam, Rotterdam et Berlin mais aussi dans le cas de « dé-fusion » à Montréal, à compter de 2004.

Il est rare que l'État central soit absent des discussions car il constitue institutionnellement (et non pas forcément démocratiquement) le seul acteur pouvant donner légitimité au résultat du processus de métropolisation institutionnelle à l'œuvre. Il s'agit alors pour lui d'encourager un processus ou de l'imposer, lorsqu'il ne s'agit pas de le contrôler comme dans l'exemple de Manille avec le directeur de la *MMDA (Metropolitan Manila Development Authority)*, nommé par le président du pays, ou même à Casablanca avec un contrôle fort du préfet nommé par le roi. Des incitations peuvent alors être proposées afin de renforcer la démarche : fiscale d'abord (plus grande autonomie locale, redistribution à travers les transferts de l'État), mais aussi par une forme implicite de « menace » d'organisation au bon vouloir de l'État qui encourage fortement les municipalités à s'organiser par elles-mêmes pour conserver le contrôle du processus et de son résultat. Cependant, la légitimité effective du processus de métropolisation institutionnelle et fonctionnelle ne saurait dépendre uniquement du bon vouloir de l'État.

Encadré II.11 – Stuttgart (Allemagne).

La région métropolitaine de Stuttgart a ainsi pâti à sa naissance de la résistance de nombre des 179 municipalités consolidées dans la région métropolitaine alors qu'elle avait été décidée par le *land* (état fédéré) pour résoudre les débats sur la péréquation pour les tarifs des services fournis par la ville-centre de Stuttgart à réaliser avec ses municipalités adjacentes. Comme suite à la crise des années 1990, les acteurs économiques locaux, réunis sous la bannière de la chambre de commerce et d'industrie de Stuttgart, établirent un lien entre développement économique et réforme de la gestion métropolitaine et s'emparèrent du débat en le faisant remonter jusqu'au *land*. Malgré le support inédit de l'ensemble des partis de gauche et de droite à l'assemblée du *land*, la *Verband Stuttgart Region* n'a pas bénéficié ensuite du soutien des municipalités (qui sont censées lui fournir une base de ressources en complément de celles provenant du *land*) ni de l'autorité fiscale qui lui aurait permis une plus grande autonomie et un pouvoir de convocation à la concertation plus intégratif. Ainsi, sa compétence majeure reste la gestion publique des transports du territoire (près de 80 % de son budget) sans qu'une réelle impulsion de coordination sur d'autres services n'émerge réellement à ce jour.

Par ailleurs, plusieurs organismes métropolitains n'offrent pas directement des services à la population. Ils contrôlent plutôt les structures qui gèrent ces services. À titre d'exemple, à Londres, trois agences sont dédiées chacune à un service : les transports, la police et l'environnement. Ces agences ont leur conseil d'administration et sont contrôlés par le *Greater London Authority* de l'agglomération du Grand Londres. Ils ne disposent pas de pouvoir de taxation. À Montréal, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) est contrôlée par le gouvernement du Québec, qui finance en grande partie son budget et ses opérations. Le gouvernement fixe le budget pour l'agence sur recommandation du conseil métropolitain. L'agence gère ainsi son budget et livre les services.

Si l'on peut considérer des progrès en matière de décentralisation à l'échelle mondiale des métropoles, les revenus à l'échelle municipale sont loin de correspondre à l'ampleur des dépenses requises pour répondre aux besoins en qualité et accès aux services de base ainsi qu'aux enjeux de développement planifié dans une économie globalisée.

Non seulement les métropoles dépendent régulièrement des transferts intergouvernementaux mais leurs propres sources de revenus sont souvent inadéquates et inadaptées aux fonctions occupées dans la

planification, la délivrance et la gestion des services : ces revenus consistent, la plupart du temps, en ressources issues des taxes foncières et en recouvrement des tarifs d'usage des services ou proviennent des contributions municipales, lesquelles ne sont pas définies à partir de celles plus lucratives que sont les impôts sur le revenu, les ventes et les taxes sur l'essence. Dans de nombreux pays, comme les chapitres régionaux l'ont démontré, les transferts intergouvernementaux ne sont pas fiables. Dans les pays pauvres, et dans les aires métropolitaines, les taxes foncières sont difficiles à collecter, et une grande partie des villes dans les pays dits en développement ne disposent pas de la capacité et/ou de la liberté d'emprunt soit pour ne pas offrir les garanties nécessaires, soit par organisation technique et budgétaire insuffisante, en plus d'en être empêchées par le pouvoir central, lui-même pourtant la plupart du temps largement surendetté.

Les zones métropolitaines disposent pourtant de conditions d'exposition plus amènes que d'autres zones urbaines dans les pays concernés. Elles offrent des opportunités d'investissement bien supérieures et viables. Cependant, leur capacité à s'autofinancer étant réduite, leurs marges de manœuvre l'est également, conduisant souvent à recourir au secteur privé pour la gestion de tout ou partie de leurs services de base.

Encadré II.12 – Londres (Royaume-Uni).

Des exemples comme celui de Londres sont emblématiques : figure mondiale de la financiarisation de l'économie à travers la City, la *Greater London Authority* dispose en fait d'une autonomie fiscale très réduite. Ses principales compétences concernent le transport et la police, le développement économique, la planification et la coordination des services d'urgence et d'incendie. Ses revenus proviennent en majeure partie des subventions du pouvoir central puis des frais pour les services rendus et des taxes foncières. De même pour les *boroughs* (communes d'arrondissement) qui se trouvent dans la même situation de dépendance vis-à-vis du pouvoir central.

Ainsi, si la question de la gouvernance métropolitaine semble à ce point impacter la production, la gestion et la délivrance des services de base, elle ne donne pour autant pas de clefs suffisantes pour définir une ou plusieurs formules transférables d'un territoire à l'autre. La structuration efficiente d'une région métropolitaine constitue en cela un travail intrinsèquement local.

Il convient d'indiquer également que, si le gouvernement et la gouvernance institutionnels des métropoles influent en tout premier lieu sur la délivrance des services de base, nous n'aborderons pas ici ce qui relève des diverses conceptions et options du métabolisme et des formes physiques et urbanistiques de développement des territoires ni les conséquences y afférant sur l'accès, la pérennité et le financement des services. Ainsi, disposer, par exemple, de métropoles compactes, polycentriques, écoresponsables et bas-carbone (via un projet de territoire incarné par une planification stratégique et participative – pré-requis essentiel –, des conditions légales, réglementaires et techno-socioculturelles renforçant la maîtrise d'ouvrage mais aussi la solidarité et la redistribution, etc.) influe également, à court comme à moyen et long terme, sur la qualité et la fourniture effectives des services. Ces points sont en effet déjà traités dans les différents chapitres régionaux et bien illustrés.

Dès lors, nous nous contenterons d'aborder, par la suite, les effets induits de ces diverses complexités de gouvernement et de gouvernance dans la mise en œuvre de la fourniture des services de base en explorant les modalités et tendances de

partenariat et de financement de cette délivrance des services aujourd'hui ainsi que les défis incombant aux autorités locales pour définir l'avenir des services sur des bases plus résilientes et mieux adaptées aux réalités territoriales différenciées.

II.3 La fourniture des services de base : des mutations à l'œuvre qui interrogent – l'exemple du continent africain

Des travaux de chercheurs ouvrent depuis plus de quinze ans un certain nombre de questions autour des mutations à l'œuvre quant aux modèles de fourniture des services de base et de leur « universalité ». Nous reprenons ici partiellement, et en les synthétisant, les travaux⁽¹³⁾ de Sylvie Jaglin, du laboratoire LATTs (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés) de l'université Paris-Est, qui formule très justement les pistes de réflexion à soulever auprès des métropoles.

En Afrique, la fourniture de services urbains est en effet constituée de sous-systèmes sociotechniques hétérogènes et alternatifs. Ils peuvent constituer des marges de manœuvre pour les autorités locales (définition, mise en œuvre, évaluation de l'action publique) et les promoteurs et opérateurs privés (modèles économiques, mutations des usages technologiques, responsabilités sociale et environnementale). Bamako est l'illustration de cette tension entre poids des réalités et

(13) Voy. par exemple S. JAGLIN (2012), pp. 51-67.

mutations qu'il conviendrait de mieux comprendre et de prendre en compte⁽¹⁴⁾.

Bilan de l'histoire récente

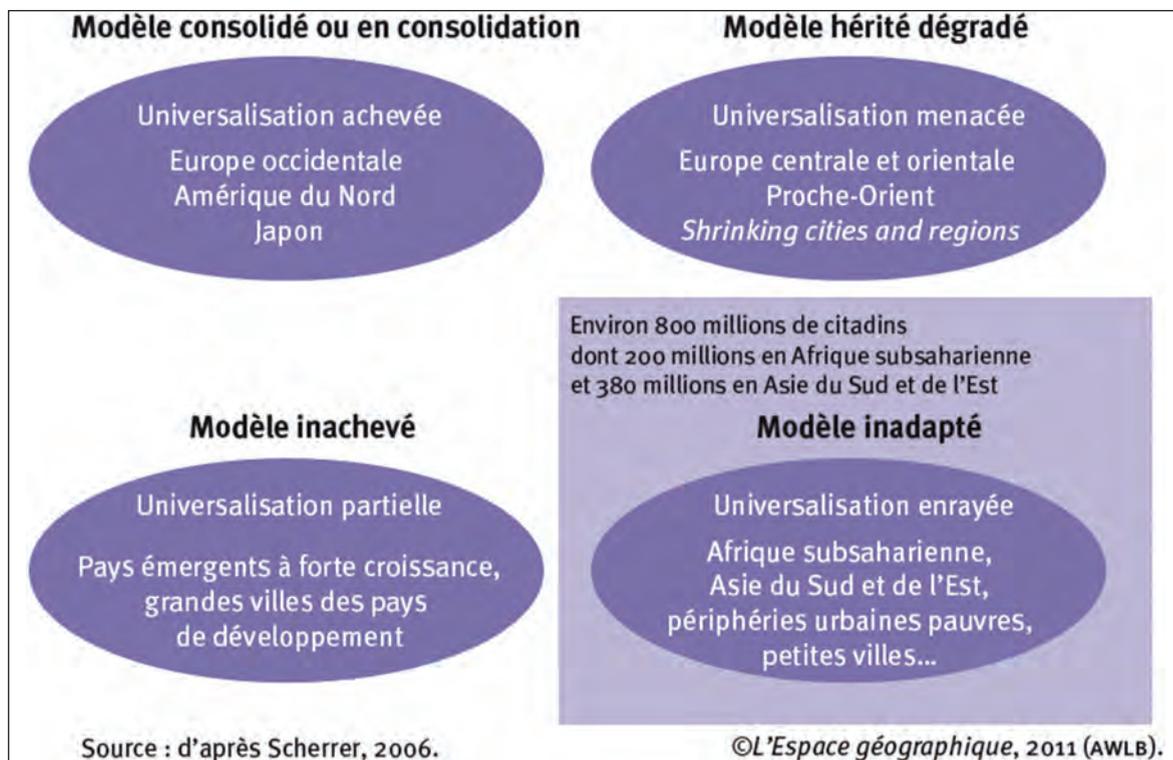
Le modèle industriel et centralisé des réseaux où se joue l'interconnexion d'équipements, de planification et de gestion, centralisée par un opérateur unique et monopolistique offrant un service homogène sur un territoire donné qu'il contribue ainsi à solidariser (coûts, territoire, accès), est analysé ici comme dépassé en ce qu'il poursuit un paradigme d'universalité irréalisable, notamment dans l'environnement des pays dits en développement ou moins avancés (mais pas seulement). Le mouvement de corporisation des établissements publics, la privatisation de la gestion des réseaux, les nouvelles législations et la

marchandisation des services ont conduit à un échec sur l'accès et la desserte des populations et des territoires, mais ont facilité la reconnaissance d'une diversité de systèmes sociotechniques de desserte, des acteurs impliqués, des structures institutionnelles existant et une différenciation des offres de services dont beaucoup sont informelles.

Cette production de systèmes alternatifs de fournitures structurellement différenciées fait émerger des « configurations de fourniture multiples⁽¹⁵⁾ » qui sont des « combinaisons d'acteurs, d'institutions et de moyens qui permettent à un bien d'être délivré [...], quelles que soient les formes de cette codélivrance : collaboration (directe ou indirecte, ponctuelle ou permanente), substitution, concurrence, complémentarité, etc. ». (Voir figure II.1.)

FIGURE II.1

Trajectoires différenciées du modèle de mise en réseau des services urbains



Un exemple parlant d'intégration de l'informalité par un acteur privé est donné par l'encadré II.13.

(14) Voy. le Rapport IRD sur Bamako, coordonné par Monique Bertrand (2012), disponible sur : www.uclggold.org

(15) J.-P. O. DE SARDAN *et al.* (2010).

Encadré II.13 – Casablanca (Maroc) : électrification des quartiers informels.

La LYDEC est l'entreprise privée en charge des services d'eau, d'assainissement et d'électricité dans le Grand Casablanca depuis 1997. Sur les 4,5 millions d'habitants, environ 400 000 vivent dans près de 400 bidonvilles. Pour électrifier ces bidonvilles, où le braconnage d'énergie était très élevé, LYDEC a dû innover. Le principe retenu est celui d'une alimentation collective de sous-ensembles gérés par un représentant responsable d'un « réseau secondaire » qui alimente une vingtaine de foyers en aval d'un compteur dit « tête de rue » : il coordonne la réalisation des travaux et la maintenance des ouvrages ; il gère la répartition de la facture de consommation globale pour le sous-ensemble sur la base de compteurs individuels.

Le choix des responsables de rue est laissé à la population et aux communes. Beaucoup de ces représentants sont en fait d'anciens braconniers de l'électricité qui avaient acquis expérience et contrôle sur la population illégalement raccordée. Ils bénéficient d'une formation et leur rémunération est fixée en accord avec les habitants et en fonction de la quantité de travail, dans une limite de 20 % de la facture payée à LYDEC.

Extrait de l'article de Sylvie Jaglin *in Espace géographique* (2012).

Face au nombre d'habitants mal ou non desservis dans les métropoles, notamment au Sud, on ne peut que constater un « désenchantement » autour des services urbains en réseaux pratiqués par le public ou le privé. Ainsi, une évaluation de 65 contrats de partenariat public-privé (PPP⁽¹⁶⁾) conclut à des problèmes de gouvernance et de régulation dans les prestations des services de base.

Pour ce qui concerne les réseaux conventionnels, on relève une tension entre :

- le rôle essentiel de soutien au développement, par effets de club⁽¹⁷⁾ et des économies d'échelle dans les phases d'expansion,
- le rôle essentiel des effets de résistance (contraintes de revenus, connexions plus coûteuses et techniquement plus difficiles) dans la phase de croissance plus modérée du réseau.

C'est là que le rôle historique de l'action publique s'avère primordial pour assurer le déploiement et l'universalisation cherchant à dépasser cette résistance du milieu. Mais pour « les Suds », ce constat constitue un leurre en ce que les institutions et principes organisationnels des grandes bureaucraties modernes du Nord sont absents de leurs environnements institutionnels.

En cela, les systèmes alternatifs ne constituent pas une résistance mais l'expression structurelle d'un enrayement du modèle du réseau conventionnel. Ces réseaux conventionnels ne correspondent et ne répondent pas aux réalités d'une frange des territoires, ni aux populations ni aux conditions socio-éco-productives qui les mettent en rapport. Ainsi, les problèmes de gouvernance et institutionnels ainsi qu'une inadaptation aux réalités d'urbanisation africaine conduisent à une désarticulation entre l'offre et la demande, un désajustement entre réseaux et villes africaines.

Cependant, s'il existe des opportunités (la baisse des coûts des technologies, leur plus grande diffusion, la démocratisation des innovations), le cercle vertueux du développement du réseau ne rentre pourtant pas en résonance avec le contexte africain de désolidarisation des couches de populations entre elles, de rôle marginal du salariat et de déconnexion des défis urbains de l'industrialisation. En effet, la hausse des revenus liés à des gains de productivité (effet club, économies d'échelle), à une hausse de la consommation (via la conquête spatiale, des services industriels et l'universalisation) ainsi qu'à une croyance collective dans le changement par les technologies reste hors de portée de la réalité locale.

(16) Ph. MARIN, (2009).

(17) Mécanisme d'externalité économique positive qui prévoit que l'utilité d'un bien par un agent dépend du nombre d'utilisateurs.

Les raisons de l'échec de l'universalisation en Afrique sont directement liées à la pauvreté, à l'informalité, au grand nombre de petits consommateurs peu rentables/insolvables, au faible rôle d'entraînement de la demande industrielle et commerciale, à la production de l'espace urbanisé hors des cadres et des standards de l'urbanisme administré. Tout cela ne permet pas de réunir des conditions pour le déploiement universel du réseau et conduisent l'informalité à proposer :

- l'adaptation de l'infrastructure en bout de chaîne et de sa gestion pour démocratiser une offre accessible,
- la création de fonctionnalités qui

étendent certains des bénéfices du service au-delà du périmètre de l'infrastructure en réseau.

Cette réalité à la fois alternative et complémentaire constitue en cela une logique marchande de segmentation de la clientèle qui répond frontalement à l'universalisation du réseau conventionnel. Cette solution basée sur la demande s'organise pour offrir des services aux populations pauvres et aux ménages de « petite prospérité » via les moyens informels quand les populations aisées sont desservies par l'industrie. Le tableau II.1⁽¹⁸⁾ présente les caractéristiques des deux configurations « parallèles » et complémentaires.

TABLEAU II.1
Modèle fordiste des services urbains en réseau (i.e. le réseau conventionnel)
et configurations de fourniture des services dans les villes africaines

	Modèle « fordiste » des services urbains en réseau	Configurations de fourniture des services dans les villes en développement
Environnement urbain	<ul style="list-style-type: none"> • Planifié et contrôlé. • Équipement > peuplement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incontrôlé et informel. • Peuplement > équipement ?
Situation économique des ménages	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'emploi élevé, salariat dominant. • Pouvoir d'achat stable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoemploi dominant dans des activités informelles. • Grande vulnérabilité. • Pauvreté massive (60 à 80 % dans les villes d'Afrique subsaharienne).
Dispositif de fourniture	<ul style="list-style-type: none"> • Un fournisseur (public ou privé) en monopole régulé. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un monopole public non universel et des fournisseurs marchands en concurrence, mal ou non interconnectés.
Offre	<ul style="list-style-type: none"> • Fiable et continue. • Exclusive, uniforme et normée (économies d'échelle, standardisation, effets de club). • Tarifs fixes (subventions croisées, péréquations). • Un branchement, un abonnement, une facture régulière (mensuelle, bimensuelle). 	<ul style="list-style-type: none"> • Inconstante et discontinue. • Concurrentielle, hétérogène, à la carte. • Tarif au prix de revient. • Paiement au détail, crédit, abonnement à la demande, etc.
Demandes	<ul style="list-style-type: none"> • Convergentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Durablement hétérogènes.
Capacité de payer	<ul style="list-style-type: none"> • Stable voire croissante dans le temps long. • Régulière dans le temps court (salariat dominant). 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable et réversible à toutes les échelles de temps (pauvreté, précarité, vulnérabilité).

(18) Source : S. JAGLIN (2012), pp. 62-63.

	Modèle « fordiste » des services urbains en réseau	Configurations de fourniture des services dans les villes en développement
Consommation domestique	<ul style="list-style-type: none"> • Constante et prévisible (conforme à un schéma d'évolution familiale et résidentielle « standardisé »). • Un fournisseur unique. • Pertes commerciales maîtrisées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable (fonction du revenu, des configurations familiales et résidentielles labiles). • Fournisseurs multiples combinés entre eux en fonction de critères d'usage, de prix, d'accessibilité. • Pertes commerciales importantes (branchements illégaux).
Consommation industrielle	<ul style="list-style-type: none"> • Massive et croissante. 	<ul style="list-style-type: none"> • Très inégales voire inexistantes (poids important des petites et moyennes entreprises et microentreprises, connexions illégales).

Nature et qualités des systèmes alternatifs

Ces initiatives alternatives au réseau conventionnel sont le plus souvent non recensées, non fiscalisées, faiblement capitalistiques, juridiquement vulnérables mais également plus flexibles et réactives : elles disposent de fortes capacités d'adaptation à la pauvreté, à la croissance urbaine, au nomadisme des activités économiques, au changement d'usage des sols lorsqu'on les compare aux lenteurs des processus de planification rigides, au déploiement dans

un temps long des trajectoires technologiques. Elles sont caractérisées également par une faiblesse en même temps qu'une flexibilité des rémunérations.

Basées sur la force des liens personnels et sociaux de relations de travail, elles s'adaptent aux fluctuations macroéconomiques, à celles des marchés urbains et à la vulnérabilité des ménages. Par ailleurs, ces initiatives mettent en place une diversité de qualité de service adaptée aux moyens des usagers : à domicile/colportage, point public ou privé, régularité ou non, abonnement ou non (voir le tableau II.2⁽¹⁹⁾).

TABLEAU II.2
Typologie simplifiée des offres non conventionnelles

	Citadins pauvres, quartiers informels	Couches moyennes et entreprises, espaces urbanisés planifiés
Formes économiques	<ul style="list-style-type: none"> • Artisanat de service informel. • Unités de production informelles peu capitalistiques. • Offre calibrée (en quantité et en qualité) par la demande, forte réactivité aux variations de la demande comme à la conjoncture économique (<i>turnover</i> rapide). • Régulé par la concurrence mais aussi par des formes de contrôle mafieux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entreprises de services, régulées par la concurrence et par des contrats. • Petites et moyennes entreprises locales ou consortiums avec filiales étrangères. • Modes de production « moderne » (matériel, compétences, management). • Capacités d'investissement, contrats de travail « légaux ».
Relation aux clients	<ul style="list-style-type: none"> • Transactions marchandes mais encadrées par les règles sociales dominantes. • Prestation peu standardisée, au détail, à la carte, adaptée au micropaiement. • Prix = prix de revient. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transactions marchandes. • Prestation standardisée fournie selon des normes et un cahier des charges connu à l'avance et souvent défini par un contrat commercial. • Prix = prix de revient.
Techniques de production	<ul style="list-style-type: none"> • Artisanales, utilisation/récupération de techniques existantes, locales ou d'importation. • Pas ou peu d'innovations techniques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Techniques industrielles, capacité d'innovation.

(19) Source : S. JAGLIN (2012), pp. 62-63.

	Citadins pauvres, quartiers informels	Couches moyennes et entreprises, espaces urbanisés planifiés
Principes et missions de service public	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun. • Prix de revient élevés (pas d'économies d'échelle) sans subventions ni redistribution (pas d'équité sociale). • Répartition géographique guidée par la demande (pas d'équité spatiale). • Relation prédatrice à l'environnement (prélèvement gratuit des ressources, pollutions). • Pas de continuité assurée. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun. • Prix de marché sans subventions ni redistribution (pas d'équité sociale). • Répartition géographique guidée par le marché (pas d'équité spatiale). • Relation à l'environnement variable (marché de la modernisation écologique). • Continuité assurée dans une certaine mesure.

Ces dispositifs sont étroitement liés à l'existence d'une main-d'œuvre bon marché. Ils rendent la ville « habitable » via une redistribution du revenu (même faible). Cependant, ce faisant, ils participent à des mécanismes écodominants de reproductions des pauvretés urbaines au travers du coût des formules proposées, des problèmes de normes et de qualité, de leur résistance aux réformes, de la grande variété des formes prises – et donc de la grande diversité des questions soulevées – et d'un saut d'échelle pour une intégration économique résistante qu'il est impossible d'imaginer dans le tissu urbain fluide et productif que peut constituer une métropole intégrée.

Pour conclure, les deux systèmes tirent avantage de niches (haut et bas du marché), se posent en rivaux et exploitent l'hétérogénéité des demandes et des capacités de payer comme celles des conditions citadines dans des sociétés très inégalitaires.

La formulation de politiques publiques d'accès relève de la construction sociale des services et de leur prise en charge collective. Cette coexistence des dispositifs doit donc être réfléchie dans un cadre de réforme qui parvienne à poser les véritables raisons de l'inefficacité de ces dispositifs pris séparément et les conditions de leurs redéfinitions pour un service optimisé aux habitants pluriels des territoires métropolitains.

II.4 Des partenariats renouvelés : conditions à l'accès pour tous ?

Foyers de l'innovation technique et technologique, bénéficiant d'une exposition instantanée, les métropoles sont, dans le même temps, les mieux placées pour fédérer partenaires et financements et hybrider

ainsi les ressources (en acteurs-partenaires, en financements) des municipalités consolidées pour les investissements dans les services et leur capacité de gestion. Les partenariats multiacteurs sont la première ressource de renouvellement des conceptions de délivrance des services.

A. – La coopération ville à ville : des collaborations durables entre pairs

La diplomatie des autorités locales pour faire reconnaître leur rôle dans la gouvernance et la mise en œuvre locale de l'Agenda mondial du développement ne s'organise pas que dans les enceintes de négociations multilatérales. Du fait du gain d'autonomie obtenu via les étapes successives de la décentralisation, la coopération décentralisée entre collectivités favorise l'émergence d'interactions productives de sens, au-delà de la « compétition » supposée des territoires, notamment métropolitains, à l'échelle mondiale. Les échanges portent sur des solidarités actives, des coopérations économiques et des transferts de savoir-faire tant techniques qu'institutionnels et politiques. Les élus sont confrontés à des problèmes semblables et ont donc tendance à écouter l'expérience de leurs pairs d'une oreille attentive.

Antananarivo et la Région Île-de-France constituent un exemple parlant – voire extrême du fait du contexte sociopolitique impactant sévèrement le processus de gestion urbaine des services de base de la capitale malgache. Il illustre pour autant l'impact essentiel de la coopération ville à ville dans des environnements où les autorités locales sont isolées et abandonnées des partenaires centraux ou internationaux.

Encadré II.14 – Coopération avec la Communauté urbaine d'Antananarivo (Madagascar).

D'une population de presque deux millions d'habitants dont une majorité vivant sous le seuil de pauvreté, Antananarivo doit gérer ses services de base adressés à une population majoritairement exclue du système formel avec un budget de moins de 10 USD par habitants et par an. La faiblesse du recouvrement fiscal local (moins de 15 % de recouvrement de l'assiette des taxes locales), allié à la fragilité du budget central et à la conditionnalité des dotations de l'État à la Communauté urbaine d'Antananarivo (CUA) – le budget de l'État repose sur plus de 70 % d'aide extérieure, qui, dans la période de crise politique actuelle, sont en quasi-totalité gelés –, place cette dernière dans une position de difficulté extrême pour financer et gérer les services de base sur son territoire.

Devant ses difficultés de financement pour assurer le fonctionnement des services auprès de la population, la CUA a historiquement bénéficié de plusieurs partenaires extérieurs tels que les coopérations bilatérales française, allemande, américaine et japonaise, des partenariats de coopération décentralisée tels que la Région Île-de-France, partenaire depuis plus de vingt-cinq ans, ou des associations internationales. Ces appuis se sont révélés pour la plupart productifs et positifs, car ils représentent un accompagnement technique, un renforcement des capacités de la municipalité et un soutien financier pour ses investissements qui demeurent indispensables. Mais leur caractère ponctuel, et souvent basé sur des « opportunités de financements », a parfois posé des difficultés : la CUA a dû faire face à des situations où des ONG bénéficiaient de financements extérieurs pour accompagner la gestion de la récolte primaire des déchets ménagers tout en travaillant dans un même quartier avec deux approches différentes et sans concertation entre elles ; d'autres encore s'occupaient de l'assainissement des eaux usées avec des technologies inadaptées ; sans parler du cas de ces bailleurs de fonds qui finançaient des camions de ramassage des ordures ménagères, lesquels devenaient rapidement inutilisables faute de budget pour remplacer les pièces manquantes, etc.

Face à ce constat, toute la difficulté de la CUA résidait dans la coordination et la maîtrise d'ouvrage de ces différentes initiatives : la coopération décentralisée était l'une des approches complémentaires et d'accompagnement adaptée à ce double besoin de gérer et d'organiser les services de base. Le caractère durable de la coopération permet à la fois une bonne compréhension des besoins locaux et de l'organisation publique, un renforcement des capacités adapté et basé sur de l'échange d'expériences « de ville à ville », une capacité de concertation et d'animation des acteurs locaux et un accompagnement au financement de projets pilotes, jouant parfois un effet levier pour des projets de plus grande ampleur.

L'exemple de la coopération décentralisée avec la Région Île-de-France sur l'accès et la gestion des services de base.

En 2002, face à l'épidémie de choléra sévissant dans les bas quartiers de la ville, les deux partenaires décident conjointement d'orienter leur coopération vers la gestion des services auprès des populations. Le premier axe fort est d'œuvrer à la réhabilitation des bornes-fontaines de la mairie, qui fournissent l'eau courante potable aux populations n'y ayant pas accès à domicile, représentant à l'époque 70 % de la population d'Antananarivo. La Région Île-de-France a ainsi financé la construction et/ou la réhabilitation de plus 90 bornes-fontaines, soit 10 % de l'ensemble, et a appuyé en parallèle, avec le soutien de l'Agence française de développement et du Bureau de développement d'Antananarivo, des services techniques de la planification, l'organisation et la modélisation d'un type d'infrastructure adapté, permettant à la CUA de réhabiliter la majorité de ses bornes. Parallèlement, la coopération a travaillé à la réorganisation de l'organigramme de la CUA et à la création d'un service juridique afin de gérer les conflits de la municipalité, et particulièrement ceux relatifs aux infrastructures de services publics (problématiques foncières pour l'implantation des bornes-fontaines).

Ces activités se sont par la suite prolongées sur la gestion de l'assainissement des eaux usées par le renforcement et la formation des services municipaux et l'appui aux développements de projets de démonstration dans les quartiers les plus insalubres. Ces actions ont permis de bénéficier d'un appui financier de l'UE pour étendre le projet à d'autres quartiers de la ville. Devant la transversalité de ces interventions (planification urbaine, appui institutionnel, développement économique local, etc.), et la décision de la CUA de lancer un vaste programme d'amélioration de la mobilité urbaine (PAMU) que la Région Île-de-France a appuyé dès son origine, la CUA et la Région ont conjointement initié la création d'un institut de coopération, l'Institut des métiers de la ville (IMV).

L'IMV vise à accompagner la CUA dans la gestion de ses activités courantes et le développement de ses projets urbains à travers la formation des agents de la mairie et de ses partenaires, et le soutien à des projets opérationnels grâce à une équipe d'experts français et malgaches rattachés aux services de la ville. Via l'IMV, la Région Île-de-France a ainsi appuyé le PAMU, par le renforcement de capacité des services en charge des transports et de la planification urbaine en soutenant la réorganisation des services compétents au sein de la ville, la planification des nouvelles modalités de transport urbain et l'échange d'expérience de ville à ville, notamment avec Hanoi et Dakar. Parallèlement, la Région Île-de-France a participé à hauteur de 2 millions d'euros au financement d'investissement dans les infrastructures routières, permettant ainsi le bon développement du projet.

La coopération décentralisée a ainsi su s'adapter aux évolutions de la CUA, de son territoire et de ses spécificités pour répondre à une partie de ses besoins, toute proportion gardée. Les appuis financiers ont permis à la fois de développer des actions pilotes mettant en exercice le renforcement de capacités réalisées par les formations et ont joué un effet levier pour générer les capacités financières dans le temps : pour le financement de certaines infrastructures urbaines, l'IMV a ainsi mis en place un fonds revolving qui sécurise la part de l'investissement et l'intégration des acteurs économiques locaux chargés de gérer et d'entretenir les infrastructures (toilettes publiques, arrêts de bus, gargotes routières, etc.).

De nombreux autres types de coopérations existent concernant l'appui à la délivrance de service de base. Le *peer-to-peer review* (P2P) constitue également aujourd'hui un axe fort de collaboration engageant des métropoles afin de mettre en place un réflexe d'optimisation permanente de la démarche technique ou institutionnelle. L'exportation du modèle de *bus rapid transit* (BRT) depuis Curitiba (Brésil) vers d'autres métropoles (Bogotá [Colombie], Lagos [Nigeria], Johannesburg [Afrique du Sud], mais aussi Jakarta

[Indonésie], par exemple) constitue ainsi un axe P2P pratiqué régulièrement entre métropoles.

Cette « action internationale des villes » fonctionne en général en complémentarité ou en préparation du soutien apporté par les institutions internationales aux gouvernements locaux. En cela, elle constitue un effet de levier à fort potentiel pour obtenir des garanties ou des financements complémentaires et pour créer l'adhésion au projet de parties prenantes clefs.

Encadré II.15 – Les partenariats de pair à pair, égaux et à coût réduit.

À partir de liens commerciaux anciens, diverses institutions de la ville de Hambourg (Allemagne) ont établi des activités de coopération avec leurs homologues de Dar es-Salaam, en Tanzanie. La Société de gestion des déchets de la ville de Hambourg entretient, depuis 2004, un partenariat avec le Bureau de gestion des déchets solides du conseil municipal de Dar es-Salaam. Ce partenariat incluait un échange d'experts en gestion des déchets solides, un soutien technique et organisationnel à l'optimisation de la collecte et à l'élimination des déchets, ainsi que l'instauration d'un système de taxes. En 2009, la coopération a été élargie et un accord a été conclu pour la construction d'une usine pilote de compostage des déchets organiques. Le concept a été développé de manière à être mis en place avec une aide technique et des investissements minimaux. L'usine a été ouverte en février 2010.

Le compostage est l'un des éléments qui contribuera à établir une sécurité alimentaire durable pour la ville, car il réduit le degré de contamination des eaux souterraines autour des décharges et permet simultanément de produire un compost riche en nutriments employé dans l'agriculture. Il est aussi possible de tirer des bénéfices économiques de la vente de compost utilisé comme engrais. La Société de gestion des déchets de la ville de Hambourg a fourni non seulement un soutien matériel, mais a aussi transféré des connaissances pour assurer la continuité du projet dans la durée. Le financement fut au départ le fait de la ville de Hambourg, mais il a évolué vers un modèle de cofinancement, ce qui a accru l'appropriation du conseil municipal de Dar es-Salaam.

Source : Association allemande des municipalités et de la ville de Hambourg.

B. – Les partenariats publics-privés : un même terme pour des réalités contrastées

Compte tenu :

- des effets conjugués du néolibéralisme et des ajustements structurels sur l'organisation des services publics, notamment au Sud, et de la fragilisation des équipes territoriales (notamment dans les métropoles émergentes à fort taux de croissance),
- des niveaux à considérer aujourd'hui en termes d'investissements à réaliser, de demande à gérer,
- des impératifs de responsabilité budgétaire (niveau de l'endettement, ou quand les revenus et les stratégies de diversification ne correspondent pas aux dépenses nécessaires et sont limités),
- de la complexité croissante de la production, de la gestion et de la fourniture des services, et donc du besoin de conseillers en matière juridique, financière, technique et environnementale dans un

cadre de planification à long terme intégrant les incertitudes et les risques. Les éléments à prendre en compte correspondent alors aux usages, à l'efficacité de l'ouvrage, aux risques naturels et aux changements climatiques, à la stabilité du marché bancaire et financier, à l'évolution des normes qui se traduisent par des risques juridiques, politiques et commerciaux – de construction et de marché, de disponibilité et de demande,

les métropoles peuvent se trouver dans l'obligation de renouveler leurs approches des services de base, notamment par la mise en œuvre de nouvelles formes partenariales et de formats de fourniture.

Les différentes formes de partenariats public-privé étant explicitées dans un appendice I du rapport GOLD, réalisée par Claude de Miras de l'Institut de recherche pour le développement, nous nous contenterons donc d'illustrer quelques processus et de mettre en lumière d'autres points saillants du débat international sur la question.

Une organisation et un fonctionnement des administrations repensés et flexibles

Pour faire face à leurs responsabilités, maintenir leur attractivité et pour corriger les effets aggravants de distorsion entre besoins identifiés, recettes disponibles et marges de manœuvre institutionnelles, certaines métropoles ont engagé, dans

un premier temps, des aménagements à même de les repositionner dans leur rôle d'autorité organisatrice des services de base : réformes de leurs procédures comptables et d'informatisation, de requalification des normes de services aux usagers et de relation clientèle, de renforcement des compétences internes, du management des ressources humaines et des *capabilités*⁽²⁰⁾ des administrations et des élus.

Encadré II.16 – La ville de Shanghai (suite).

L'exemple le plus frappant nous vient de certaines métropoles chinoises comme Shanghai qui, en quinze ans seulement, a renouvelé intégralement ses institutions en transformant des entités administratives en compagnies publiques (séparant ainsi les fonctions d'autorité organisatrice de celles d'opérateur), en s'ouvrant aux marchés et à des partenaires internationaux (via notamment l'instauration de sociétés d'investissement cotées en Bourse), et en adoptant de nouveaux outils et règles comptables autorisant l'autonomie dans le pilotage d'actions de développement et d'investissement ainsi que des réformes tarifaires. Ce faisceau de transition dans la gestion des services de base par la métropole s'est révélé applicable par la création de « coalitions de croissance » alignant les acteurs politiques et économiques dans un cadre, certes, dirigiste et interventionniste de l'État et des élites politiques du parti communiste. L'ouverture au partenariat avec le secteur privé pour l'exploitation de certains services démontre la capacité d'adaptation exercée par le pragmatisme chinois. Si, à titre d'illustration, entre 2000 et 2007, le montant total des financements en actifs fixes s'est monté à 270 milliards d'euros, la captation des plus-values foncières en représente une contribution s'élevant à près de la moitié du volume total. Cette formule « magique » du financement du développement par le foncier hypothèque cependant l'avenir de la métropole : le rendement du mécanisme de rente foncière ne peut se maintenir au même niveau, et cette pratique a constitué une bulle immobilière et une hausse telle des valeurs foncières que la ségrégation sociospatiale s'est considérablement aggravée. Le tarif, pour sa part, ne semble pas pouvoir prendre le relais du fait des inégalités de revenus des ménages qui se sont creusées en parallèle de la croissance débridée de la métropole. L'environnement fortement dégradé du fait des effets directs de la métropolisation du territoire pèse déjà sur les coûts d'investissement à réaliser. Enfin, la complexité institutionnelle du fait de la multiplication des partenariats et filiales pose un nouveau défi pour la mégalopole. Cette fuite en avant d'une croissance appelant en permanence la ville à se reconstruire sur elle-même et à grossir a trouvé sa limite. Reste à trouver les voies encore hypothétiques d'un « atterrissage en douceur ».

Source : LORRAIN *et al.* (2011).

Des partenariats multifacettes

Les évolutions et la diversité des réalités politiques, sociales, économiques et culturelles créent les conditions d'un renforcement institutionnel favorable à l'exploration

de nouveaux partenariats : délégations et partenariats public-privé (PPP), public-public, public-opérateurs privés (POP), public-organisations communautaires (OC) ou organisations non gouvernementales (ONG). Les cadres légaux pour ces

(20) La *capabilité* se définit comme la possibilité effective dont dispose un individu ou une institution pour choisir diverses combinaisons de fonctionnements, autrement dit une évaluation de « la liberté » d'action et d'organisation dont il/elle jouit effectivement. Cette approche développée par l'économiste Amartya Sen s'avère particulièrement intéressante concernant les débats sur la décentralisation.

partenariats sont aujourd'hui, la plupart du temps, en place et favorisés par le pouvoir central qui tend, par là, à se désengager, en parallèle d'un transfert des moyens humains et financiers sans commune mesure avec les besoins identifiés au niveau local.

À noter qu'il n'est pas, à l'échelle mondiale ni régionale, « d'évidence » de l'excellence d'un type spécifique de mode de gestion des services de base. Les facteurs d'influences et les externalités issus de l'environnement politico-institutionnel et socio-économique direct de la métropole permettent d'élaborer cependant des critères de réussite composites. Ils établissent que, pour être performante, la métropole doit disposer nécessairement de l'ensemble des « clefs » de compétences pour coélaborer, contrôler et suivre le partenariat dans la durée.

Compte tenu notamment de l'extrême complexité des procédures et de la variété des modèles de gestion partagée (essentiellement pour les PPP), des asymétries d'information et de compétence entre l'autorité délégatrice et le délégataire peuvent provoquer de nombreux hiatus dans l'équilibre des rôles et des responsabilités. Il en découle des glissements de gouvernement et de tâches, du public vers le privé, et la performance des services et la viabilité du modèle de gestion s'en trouvent impactées, suscitant des tensions sociales et des positions de judiciarisation délétères et chronophages (cf. par exemple le cas de Casablanca⁽²¹⁾). Seules des métropoles disposant d'un réel pouvoir de négociation, de planification et d'organisation interne sont en mesure de créer, avec le partenaire privé, les conditions réelles d'une fourniture s'inscrivant dans le cadre négocié de départ.

D'évidence, les logiques marchandes du secteur privé, dans une économie financiarisée, introduites par le biais du contrat, interpellent forcément les principes d'intérêt public de l'autorité délégatrice. Ces logiques induisent alors de mettre en place des mécanismes, et surtout des pratiques, de dialogue et de garde-fous à même de faire converger les intérêts des parties

prenantes. Dans l'expérience des métropoles, ces mécanismes de gouvernance et de transparence sont très inégalement appréhendés et appliqués et réclament aujourd'hui encore des approches différenciées à inventer.

De nombreux exemples existent également de métropoles instituant des entreprises publiques autonomes, de droit privé, fonctionnant comme des agences satellites de la collectivité pour la délivrance des services de base : Medellín avec ses Entreprises publiques de Medellín (EPM), de dimension nationale et disposant de coopérations à l'international, constitue l'un des exemples les plus éminemment symboliques de ces dernières années. La qualité et la rigueur de la transparence et de la reddition de comptes des EPM sur les services fournis en font l'une des entreprises les mieux notées et ont largement contribué à inciter les habitants à payer leurs taxes et frais de services, dans un contexte de renouveau urbain d'ampleur métropolitaine. Ces autorités gestionnaires agrègent plusieurs niveaux de gouvernements ou fédèrent des énergies à l'échelle territoriale horizontale pour répondre à une demande de service de base sur une échelle trop lourde pour le budget de la seule métropole ou de ses collectivités partenaires. La capacité d'action et d'emprunt de l'autorité publique ne s'en trouve ainsi pas impactée et les innovations financières, mais également techniques et technologiques, sont rendues plus abordables. Par ailleurs, dans le cas d'EPM, l'entreprise contribue au budget de la ville à hauteur de près de 30 % et se trouve donc en capacité de déployer des politiques de subventions via une gratuité sur les premiers 25 litres utilisés, accordée aux populations les plus vulnérables du territoire.

Aussi, certaines métropoles, après avoir concédé la gestion de leurs services, choisissent de retrouver un fonctionnement direct en régie considéré comme plus économique (cf. entre autres les coûts de transaction, de monitoring, du capital) ou source de revenus (par exemple, une économie de 35 millions d'euros pour Paris conduisant à une réduction de 8 % du tarif de l'eau),

(21) Cf. DE MIRAS, (2012), voy. : www.uclgold.org.

mais aussi pour des raisons d'efficacité du service, et notamment en termes d'objectifs de services publics envers les plus pauvres. D'autres grandes métropoles n'ont jamais cessé d'assurer la gestion directe de leurs services. Ainsi Tokyo, qui gère son réseau d'alimentation en eau potable (26 000 km de tuyaux, 3,6 % de fuites), auprès de 13 millions d'abonnés et recouvre 99,9 % des factures. Dans ce cas, le transfert de la gestion du service au secteur privé n'entre pas dans les considérations tant que la planification budgétaire et les prévisions d'investissement fournissent des indices de maîtrise dans l'efficacité des opérations.

Les POP (partenariats public-opérateur privé) et les dispositifs d'alliance avec les OC (organisations communautaires) et les ONG constituent, sinon une nouveauté, du moins la persistance d'un modèle à « surveiller » car ils peuvent être source d'innovations méthodologiques, techniques et tarifaires (comme nous l'avons vu au point II.3). Ils opèrent essentiellement dans les pays des « Suds » et les pays de l'Est asiatique mais pas seulement (cf. point suivant). Se tenant au plus près des besoins

non satisfaits, ces formes alternatives et complémentaires de production, de délivrance et de maintenance des services constituent des pistes pour l'invention de nouveaux modèles au côté des services en réseaux conventionnels. Ils touchent les zones d'habitat informel à des coûts, pour la collectivité, nettement inférieurs à ceux requis par les infrastructures en réseau traditionnel. Néanmoins, au travers des coûteuses formules proposées aux usagers, ils contribuent à reproduire les fondements de la pauvreté et de la vulnérabilité des communautés. Complexes à intégrer dans un système de gestion partagée, ils posent également à la gestion métropolitaine des questions d'efficacité et de planification à long terme de la pérennité des services proposés par leur biais. À ce titre, ils réclament un renforcement de leurs capacités de planification, de gestion et d'investissement (capital humain et matériel) indispensable à leur pérennisation ou à leur transformation (voir les évaluations positives à Maputo ou Casablanca, Dacca, Le Cap et Rio de Janeiro, ou plus problématiques à Bamako, Hô Chi Minh-Ville).

Encadré II.17 – Le rôle des coalitions internationales dans le développement des services publics de base.

Dans cet esprit d'alliance, des coalitions régionales et mondiales sont nées afin de systématiser les approches, les méthodologies et les techniques de mise en réseau et de capitalisation à travers des fonds d'épargne et d'investissement partagés, à effet de levier pour des financements par des bailleurs internationaux, nationaux ou locaux comme entre la ville de Harare (Zimbabwe) et l'ONG *Dialogue on Shelter*. Le réseau mondial *Slum Dwellers International* est le plus connu d'entre les ONG et se veut une entité parapluie pour l'ensemble des organisations de l'habitat informel.

À travers des processus de cartographie, d'adressage et de planification communautaire, et comme suite à des négociations avec les autorités de toute échelle, s'engagent des partenariats de réhabilitation et de mise aux normes des quartiers informels (*slum upgrading*) profitables à la fois à la communauté et à la collectivité locale. Dans de nombreuses métropoles, des accords sont signés comme à Karachi (Pakistan) où des organisations communautaires sont chargées de cartographier leur territoire en banlieue de la métropole aux fins de sécuriser leur propriété contre les évictions. En février 2012, la province a ainsi approuvé des titres de propriété pour 977 des campements et alloué 1,5 million USD pour la construction de canaux de drainage et d'égouts collecteurs dans 30 d'entre eux.

Source : *Asian Coalition for Community Action, Third Report* (nov. 2012).

II.5 Produire, gérer et distribuer les services de base autrement ?

En complémentarité du point II.3 sur les mutations du paradigme « universaliste » conventionnel de fourniture des services de base, des tendances peuvent être identifiées qui fixent un horizon de réforme/transition ou de transformation/métamorphose des pratiques. Ces pistes se réfèrent aux formules hors et postréseaux, pratiquées pour le moment surtout dans les pays développés, et à l'essor des nouvelles technologies, et qui produisent de nouvelles perspectives d'économie et d'usage des services.

Ces deux tendances offrent un exemple à la fois de mutation des rôles (usagers/producteurs) et de diversification des types et des natures d'interventions et d'intervenants dans la chaîne de production et de délivrance du service de base.

A. – Les formules hors réseau et postréseau ou un nouveau débat post-PPP

En écho aux pratiques de l'informalité de la délivrance des services commentée au point II.3, une autre production décentralisée de services existe, portée par des particuliers ou des réseaux de petite taille et déconnecté du réseau conventionnel, et qui peut être qualifiée de « hors réseau » ou de « postréseau⁽²²⁾ ». Elle est aujourd'hui rendue possible grâce à des techniques et des tarifs rendus accessibles (panneaux solaires, mini-éoliennes, petites stations d'épuration, etc.). Bouleversant le modèle économique de l'infrastructure en réseau à vocation universelle, cette tendance s'incarne dans la mutation de la relation *fournisseur/usager-client* vers celle d'*usager/coproducteur* du réseau et, à ce titre, lui-même fournisseur potentiel. Cette mue du statut de l'usager interpelle la maîtrise d'ouvrage et la forme de production des services de base, leurs fondements économiques, financiers, techniques et institutionnels. Comme pour les alliances

avec les POP, OC et ONG, cette production décentralisée interroge sur la gouvernabilité d'une gestion locale de l'accès aux services, démultipliant les interlocuteurs et gommant les frontières entre leurs statuts et leurs rôles.

Ces cas se retrouvent notamment en Europe (Allemagne, Royaume-Uni, France, etc.) où l'on voit localement des coopératives de productions d'énergie qui peuvent représenter jusqu'à 50 % de la production locale d'énergie ou, à l'échelle d'une habitation, la rendre indépendante énergétiquement via des soutiens par des fonds revolving. Si peu de cas existent en terrain métropolitain, les expériences concluantes vont essaimer dans les années à venir compte tenu des économies réalisées tant sur la facture énergétique que sur les émissions carbone y afférant.

De nouvelles approches s'avèrent donc nécessaires. Le modèle industriel des services urbains se trouve à un nouvel âge face à de nouveaux défis, à de nouvelles limites et rationalités qui dessinent des opportunités pour une combinatoire articulée entre réseau conventionnel et ressources d'un urbanisme postréseau, mais sans exclusive.

1° Urbanisme et villes postréseaux

Découverte de nouvelles manières de penser et d'intégrer les réseaux

À ce jour, on peut avancer, à propos de l'état de la pensée urbaine :

- que le modèle idéal universel n'a que rarement été atteint dans les villes du Sud,
- qu'il existe une extrême diversité des situations des villes du Sud entre continents mais également au sein même de ses continents et des pays : on parle alors d'une « différenciation multiforme » entre pays, villes et l'intérieur même des villes⁽²³⁾,
- qu'on peut conclure à un échec des conceptions technologiques et techniques, puis économiques et managériales pour comprendre les problèmes

(22) O. COUTARD & J. RUTHERFORD (2013).

(23) É. VERDEIL (2010).

d'approvisionnement des populations urbaines et la signification des processus en cours.

Les limites des grands réseaux⁽²⁴⁾ consistent :

- en des externalités négatives (épuiement des ressources, pollutions, coûts de traitement, nuisances sociospatiales),
- en un modèle économique fondé sur la croissance des consommations et des espaces à desservir qui est dépassé, à l'heure où la croissance démographique n'est plus assurée partout (cf. en Europe, avec des territoires désindustrialisés qui se vident au moment où les besoins en réinvestissement de rénovation se font pressants), où les progrès technologiques et anthropologiques⁽²⁵⁾ conduisent à des économies sur la consommation (l'avènement du *consom'acteur*) et où la hausse des tarifs joue également sur une baisse des consommations.

« On découvre ainsi la faible réversibilité de ces infrastructures et leurs difficultés d'adaptation aux fluctuations des consommations⁽²⁶⁾. » Au Sud, le déploiement des réseaux conventionnels, coûteux et non adaptés à la croissance rapide des villes, provoque des risques et induit des impacts socio-politico-économiques importants. Les solutions autonomes ou semi-collectives reviennent dès lors sur le devant de la scène, aidées par les avancées technologiques et la réduction des coûts pour leur utilisation.

Les postréseaux constituent ainsi une multitude de petits systèmes alternatifs de réseaux qui fondent la fin du dogme selon lequel l'extension des réseaux est avantageuse, performante et souhaitable. Cette tendance pose la complémentarité des approches et des techniques d'infrastructures de petit portage, de petite échelle. Ces « technologies alternatives et décentralisées » amorcent/

renforcent la durabilité des systèmes de réseaux, rentrent, dans le même temps, en contradiction avec le paradigme du « réseau » et proposent une ouverture à un « techno-éco-cycle » (Coutard, 2013, voir ci-dessous).

2° Typologie des formes émergentes de l'urbanisme postréseau

Olivier Coutard (chercheur au LATT, université Paris-Est) propose une typologie des formes émergentes de complémentarité aux réseaux conventionnels et les illustre par les exemples que nous repreneons également.

- a) Des infrastructures locales décentralisées dites « hors réseau ».** Elles fonctionnent comme des îlots, suivant un modèle d'autarcie technique à l'intérieur des limites politiques d'une communauté, d'une agglomération ou d'une ville. On peut reprendre ici l'exemple de la ville de Woking (Royaume-Uni) [modèle de « révolution énergétique décentralisée »] qui a incité le maire du Grand Londres à embaucher le haut fonctionnaire responsable du programme de Woking dans le cadre d'une politique visant à déconnecter Londres du réseau énergétique national via les travaux de l'Agence londonienne du changement climatique et de la *London Development Agency*.
- b) Un métabolisme circulaire dit « boucler la boucle »** avec un objectif écologique de recyclage maximal des déchets produits par les réseaux. Il s'agit de projets intersectoriels, réalisés à petite échelle (quartier) avec des enjeux de solidarité sociospatiale (écoquartiers « vitrines ») [cf. l'exemple de Hammarby Sjöstad à Stockholm, un

(24) S. PETITET (2011).

(25) Il est en effet essentiel de prendre en considération, dans l'analyse des conditions de fourniture des services publics de base, tout ce qui concerne l'évolution des communautés humaines (comportements, usages, cultures, interactions, etc.) et de leurs outils, et ce que cela induit en termes de politiques de développement : il s'agit d'un élément clef de l'analyse du développement urbain compte tenu de l'influence des sphères socioculturelles, éthiques et biologiques sur la configuration des sociétés, de leurs institutions et de leurs rapports aux ressources et aux biens communs. La transdisciplinarité des approches de l'urbain conduit aujourd'hui à disposer d'une appréhension plus fine des réalités à l'œuvre en fonction des contextes.

(26) S. PETITET (2012), p. 3.

écoquartier intégratif fonctionnant en quasi-autonomie].

- c) **« Au-delà du réseau. »** Dans ce cas, il n'existe pas de connexion possible aux réseaux nationaux du fait de caractéristiques locales liées à la faible densité, au coût de raccordement, à la distance du réseau, à la géographie ou à la difficulté technique. S'inventent alors des solutions de proximité et de copropriété adaptées aux conditions de vie (puits, fosses septiques, petites stations d'épuration partagées, etc.).
- d) **« Injection dans le réseau »** par des politiques tarifaires de rachats garantis et par une articulation entre réseau centralisé et décentralisé, à mi-chemin de l'industrie via une production *in situ* du particulier

ou d'un groupe de particuliers (panneaux solaires, mini-éoliennes propriétaires). Ici, le contrôle est moins centralisé et les limites entre consommateur et fournisseur deviennent de plus en plus floues – figure du *pronsommateur* (à la fois producteur et consommateur) du fait de l'interaction active avec les fournisseurs traditionnels (connexion et revente du surplus produit localement au réseau conventionnel).

La typologie est organisée suivant deux critères : l'échelle de décision et le degré d'autonomie dans l'organisation sociotechnique du postréseau. Ils qualifient, dans ce cas, le format final d'organisation de la production et de la délivrance du service de base.

TABLEAU III.3

Typologie des voies « postréseau » pour une transition urbaine

		DEGRÉS D'AUTONOMIE	
		Découplage (autarcie locale)	Nouvelles formes de couplage (autonomie locale)
ÉCHELLE DE DÉCISION	Échelle locale et collective	A. Hors réseau	B. Boucler la boucle
	Échelle individualisée (ou quasi individualisée) de la décision	C. Au-delà du réseau	D. Injection dans le réseau

Source : COUTARD (2013), p. 14.

Au niveau des métropoles, cette réduction d'échelle des systèmes de fourniture en énergie et des services environnementaux (du national jusqu'à la communauté et à l'individu) soulève plusieurs questions. La première concerne la capacité des régions métropolitaines (et surtout dans les pays du Sud et de l'Est asiatique alors qu'elles sont fortement pressurisées par leur propre attractivité) à intégrer un programme de développement local constituant une réelle transition planifiée de leur économie, de leur société et de leur métabolisme qui doit leur permettre de répondre en toute responsabilité aux enjeux d'offre de services de base de qualité (ou du moins accessibles à tous) et de durabilité, s'imposant aux maîtres d'ouvrage et aux maîtres d'œuvre du développement urbain d'aujourd'hui.

Les métropoles, si elles constituent les maîtres d'ouvrage de cette transition locale, ne peuvent produire seules les

immenses ressources nécessaires (tant en termes financiers que juridiques et légaux, techniques et technologiques, humains, etc.) alors que leur expansion reste difficile à contenir, réclame d'ores et déjà des ressources pour gérer les urgences posées par les afflux et/ou la pression sur les infrastructures existantes, souvent insuffisantes, leur maintenance, les nouveaux investissements (en rapport aux nouveaux besoins générés par leur croissance ou par la vétusté du réseau existant) ainsi que le remboursement de leur dette (et de leurs intérêts) contractée à la fois pour répondre et endiguer cette même expansion ou désaffectation.

Or, cette tendance encore ténue et inaboutie de la ville postréseau réclame une analyse critique sur la variété de ses formes et de leurs implications ambivalentes (contradictions, points de tension) prenant en compte les facteurs financiers, sociospatiaux

(territoires), métaboliques (écologie), culturels et politico-institutionnels.

Ces nouveaux dispositifs posent également le problème de leur financement. Ils requièrent un prêt du privé répondant à la mobilisation de coûts élevés dus à la duplication des équipements, aux investissements, au respect des règles sanitaires et écologiques. « Les contrats obligatoires de raccordement » constitueraient une assurance car, conjointement à l'appel à l'intervention privée, ils garantiraient à cette dernière un marché captif.

Plusieurs défis se posent alors aux grands groupes :

- une diminution des économies réalisées auparavant par l'échelle, l'envergure et le club,
- une augmentation des coûts globaux,
- un changement des sources de revenus et des bases de rémunération (les revenus traditionnels étant réalisés sur des volumes ou sur la base de ressources valorisées et sauvegardées – économies – et non plus vendues).

Les infrastructures « bas carbone » intelligentes demandent une capacité des entreprises à définir des *business models* réalistes pour les trente ans à venir en termes d'investissements dans les nouvelles technologies.

En cela, ces éléments introduisent une incertitude sur la durabilité économique et environnementale de la fourniture des services de base via les réseaux traditionnels d'infrastructure. Ils promeuvent un renouveau des systèmes de fourniture, des bases de leur gestion économique et financière et de la répartition des rôles de chacun, et notamment du gouvernement métropolitain, de l'utilisateur et de l'acteur privé face à un environnement appelant un nouveau pacte.

3° Les solidarités sociospatiales

Ces dispositifs pourraient également se poser en contradiction avec les objectifs et principes de cohésion sociale et de solidarité par le recours à la décentralisation des moyens de production : ils seraient en cela contraires à la logique qui a prévalu

jusqu'ici dans la conception des réseaux traditionnels, via les « subventions croisées » (entre groupes d'utilisateurs et entre zones et secteurs), conduisant à des risques de fragmentation et de ségrégation, de polarisation sociale dont la seule manière de se prémunir est « la veille sociale » à mettre en place, et donc l'information et la communication, sur les enjeux et les devoirs de l'individu face à la communauté, et également par l'éducation populaire. Dans l'exemple de l'écoquartier de Stockholm, la gentrification du projet induite par les coûts prévus a ainsi transformé le programme d'aménagement et exclut l'accès de ménages pauvres au logement social.

4° Les métabolismes urbains

Des mutations potentielles dans les métabolismes urbains et les modèles de circulation urbaine des ressources s'illustrent par une transition depuis « ce qui importait avant » (les infrastructures), vers une attention particulière portée à la valeur croissante des flux et, plus qu'aux flux, à la ressource elle-même. L'échelle du métabolisme varie : il devient local et translocal, et nécessite donc une évolution plus large des logiques *d'économie de réseau*. Les techniques employées par ces dispositifs post-réseau sont par ailleurs parfois contestées ou mal intégrées face aux exigences sanitaires et aux risques encourus (pollution, contamination comme, par exemple, avec la fuite de fosses septiques vers des nappes phréatiques).

5° Une gouvernabilité des villes postréseaux distinctive

En fonction du modèle de ville postréseau employé, une reconfiguration de la gouvernabilité serait nécessaire. Tout changement dans les réseaux a une répercussion sur la gouvernance et l'administration urbaines. Ainsi, toujours selon Coutard :

En modèle « hors réseau » : le recours à des systèmes bas carbone est parfois le moyen de récupérer la responsabilité des services de base et des infrastructures sociotechniques nécessaires à cet objectif ;

Dans le système « boucler la boucle » : même à ce niveau, avec un acteur privé, la

collectivité territoriale regagne son mandat de planification et d'organisation avec une visée durable (sans pour autant forcément parvenir à intégrer la question sociosolidaire, comme à Stockholm par exemple) ;

Pour les démarches « au-delà du réseau » et « injection » : là, il y a un clair isolement du fait de l'impossibilité de la collectivité locale à assumer/assurer son rôle face à un phénomène qui se trouve hors limite spatiale ou technique, administrative et économique.

Ce « tournant infrastructurel postréseau » se manifeste donc comme une tendance à l'affaiblissement du modèle d'urbanisme des réseaux, ce qui représente un enjeu central de grande mutation du paradigme urbain : « Les villes du Nord et du Sud doivent gérer en permanence "un décalage entre les équipements, les réseaux techniques, les institutions et l'urbanisation réelle", ce qui mène généralement à un vide spatial, social et fonctionnel entre une ville organisée et des franges⁽²⁷⁾. » Il n'y a pas de correspondance exacte entre « espace de la ville où vivent les habitants, espace administré par ses institutions et l'espace des réseaux ».

Les conditions pour des technologies décentralisées proposant une alternative combinatoire reposent :

- sur une étude et une compréhension ample du contexte sociospatial dans lequel ce développement intervient,
- sur un assortiment de politiques (dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'habitat, de la planification/vision de long terme sur les impacts sur les infrastructures en réseaux traditionnels) avec lequel il interagit.

Elles supposent « une reconfiguration fondamentale des fondements sociaux, politiques, économiques et environnementaux et de leurs finalités, pas uniquement des infrastructures urbaines mais également des villes elles-mêmes⁽²⁸⁾ » – cela requiert des configurations financières, sociospatiales, métaboliques et de gouvernabilité différentes.

La ville postréseau s'oriente vers l'usager ou vers le principe de durabilité à forte compétitivité économique puisque déconnecté à des problèmes de solidarité et de responsabilité collective. Les dispositifs postréseaux sont donc fortement contestés du fait des externalités causées par leur retrait possible des réseaux centralisés (conséquences financières, solidaires, environnementales). Avec la création possible de « niches », des risques naissent par ailleurs de détournement des ressources financières publiques vers l'individu ou une communauté. De nombreuses limites existent donc et un équilibre doit être trouvé via une « politique » de gestion adaptée. On retrouve ici la tension entre « durabilité du marché » (faible) et durabilité forte (consommation sobre, ville bas carbone, technologies décentralisées). L'attention doit ainsi être portée sur le *business as usual* via un investissement des acteurs internationaux sur ce nouvel eldorado des technologies vertes postbulle internet.

Pour conclure sur ce phénomène, on constate une multiplicité et une diversité des situations au sein même des différents contextes urbains. Les technologies décentralisées sont symptomatiques de la manière dont les technologies forgent et reforgent la société urbaine. Elles doivent à ce titre être mieux étudiées pour comprendre comment elles peuvent s'articuler aux réponses possibles de l'accès pour tous aux services de base en région métropolitaine.

« Dans la logique des circuits courts propre au développement durable, le développement d'une production et d'une consommation locales pourrait alors conduire à un usage supplétif des grands services techniques urbains (notamment pour l'énergie) et remettre gravement en cause leurs logiques industrielles et économiques. Dans les pays en développement où, pour des raisons essentiellement économiques, on peine à développer les grands services techniques urbains à un prix raisonnable (pour les populations les plus pauvres) et à une échelle territoriale suffisante, pourquoi ne pas envisager des

(27) D. LORRAIN (2003).

(28) COUTARD & RUTHERFORD (2013).

solutions alternatives moins chères, plus flexibles et moins centralisées, de manière provisoire ou en complément du modèle standard ? Solutions concurrentes ou complémentaires ? L'avenir est ouvert mais il n'est sans doute plus au "tout réseau"⁽²⁹⁾ ! »

B. – Les avancées techniques et technologiques : un saut qualitatif pour qui ?

De nombreuses initiatives ont lieu, explorant les possibilités offertes par des systèmes bas carbone et de couplage, à haute valeur technologique, des services de base : la transformation des déchets en énergie (*waste-to-energy*), l'économie circulaire grâce aux *smart grids* (avec leurs compteurs intelligents). Elles intègrent des contrôles par ordinateur, développent des applications mobiles, promeuvent une efficacité de la consommation (*user-cost adjust*, choix du fournisseur) et un ajustement de la perte réseau, encore inconcevables il y a peu.

Ces tendances, en plus de générer des gains de productivité et des économies sur la ressource, produisent de nouvelles richesses, les « données » (*big data*), exploitables par les nouveaux ensembleurs urbains que sont les multinationales, intégratrices puissantes, proposant des solutions clefs en main aux métropoles (on peut citer CISCO, IBM, Siemens, General Electric, Veolia, Suez, etc.).

Pour les métropoles, ces avancées constituent des facteurs de production de services plus adaptés, ciblés, mieux suivis et à haute performance. Cependant, là encore, une veille et une vigilance accrues doivent être poursuivies pour éviter tout transfert de gouvernement du public vers le privé et garantir ainsi les devoirs de solidarité envers les populations enclavées. Inventant de nouveaux modèles économiques nécessaires à la faisabilité de la ville durable, de nouveaux schémas et de nouveaux rapports de force se dessinent sur des sujets émergents et stratégiques que sont la planification du développement urbain, mais également la nature et les

objectifs de l'usage des données disponibles et produites par l'ensemble des acteurs de la ville, pris séparément, et leur propriété.

La tendance des grands groupes privés internationaux à se positionner comme ensembleurs urbains via leur maîtrise de l'information produite et leur compétence et capacité d'exploitation productive et rentable de ces data issues du bien commun de la société métropolitaine conduit à penser la ville, à l'organiser et à la financer à partir de ses usages. Et de tendre ainsi à centrer le territoire, sa gestion et sa planification sur l'usager-habitant, à la manière d'une ville à la carte, centrée sur l'individu qui se construit et non plus sur la communauté des besoins, des devoirs et des solidarités. Une métropole convoque alors plusieurs réalités vécues différemment par les divers groupes sociaux se déplaçant sur ou habitant le territoire.

Dans le même temps, le mouvement de l'*open data* (« données ouvertes » : accès à l'information) permet à l'habitant de coconstruire la ville en se saisissant – à travers des outils simples configurés spécifiquement pour lui – de la multiplicité des informations existantes et exploitables sur son territoire de vie, et d'orienter la planification du territoire suivant les besoins qu'il crée en produisant des données. Celles-ci permettent alors également de réduire les coûts des services publics existants par une efficacité intégrée de ses déplacements, de ses besoins, de sa « contribution » urbaine propre et donc, potentiellement, de fléchir vers des besoins prioritaires ou déficitaires les économies ainsi réalisées.

À cet égard, l'introduction de nouveaux dispositifs technologiques, notamment sur la question énergétique, et leur management par les collectivités, y compris dans le cadre de partenariats public-privé, ne peut reposer uniquement sur l'optimisation des instruments de gouvernance et réclame la convergence de deux approches. D'une part, porter attention aux enjeux socio-économiques contradictoires dans l'organisation des politiques de maîtrise énergétique (central/local, public/privé et conflits entre acteurs privés en

(29) S. PETITET (2012), p. 4.

compétition). Et, d'autre part, observer les habitants et usagers ordinaires et intégrer leurs habitudes culturelles, leurs arbitrages économiques, etc. dans les indicateurs et critères d'élaboration des politiques et des actions techniques infrastructurelles correspondantes à leurs besoins et à ces indices de la fabrique urbaine.

Nous avons noté également une pratique de plus en plus répandue de marketing territorial décliné au travers de campagnes de communication sur les enjeux de l'urbanisation et des services de base, diffusée au plus proche des populations pour partager les enjeux de la fabrique urbaine et favoriser son appropriation et la préservation de la ressource/bien commun (éducation à l'environnement et à la responsabilité citoyenne) – voir ainsi des métropoles comme Vancouver, qui lance son pari de « ville la plus verte du monde » d'ici à 2020, ou Medellín (Colombie) qui, par le biais de son Agence de coopération internationale (ACI), promeut le succès de sa planification renouvelée du territoire pour attirer les investissements et les conférences internationales. La communication remarquable de la ville de Curitiba (Brésil), dès la mise en place de son système de *métro bus*, repris ensuite par de nombreuses métropoles, est un exemple caractéristique de ce marketing territorial efficace pour renforcer l'action locale.

II.6 Pour une hybridation des modes de financement des services de base

La planification spatiale comme celle des investissements et la définition d'une stratégie globale des financements, l'hybridation des ressources et le renforcement des économies locales constituent le socle essentiel pour générer les revenus *suffisants* pour assurer à tous l'accès aux services organisés par la métropole. L'enjeu est d'anticiper sur les besoins en services de base sur des périodes de temps long avec la mise en jeu d'investissements souvent considérables. Prévoir la mise en service de 5 ou 6 nouvelles lignes de métro en 2030 en Île-de-France (200 km, 72 gares, 27 milliards €) ou à Riyad (175 km, 17 milliards €) ne s'improvise pas.

Or, les conditions d'une telle stratégie *de principe* sont aujourd'hui rarement réunies, et en tout cas jamais de manière exemplaire : les métropoles sont des organismes vivants et mouvants et doivent, à ce titre, composer avec leur environnement institutionnel, environnemental, social et économique qui distille des dysharmonies persistantes, complexes à endiguer. Si l'accès aux services est bien plus largement déficitaire dans les territoires à faible revenu (africains notamment), aucune métropole ne dispose aujourd'hui de la recette miracle pour une gestion bénéficiaire de l'ensemble des services de base sur son territoire. Par ailleurs, les règles de performance et d'efficacité économiques et financières, dans des administrations métropolitaines organisées, résistent mal à leur transposition dans des environnements où se manifestent, parfois en même temps et sans exhaustive : la demande exponentielle de services, l'obligation d'investissement, les charges des coûts de maintenance, croisées avec les capacités de paiement contraintes des ménages et des entreprises, face à des États surendettés ou à des pratiques généralisées de corruption.

« La » Métropole, nouvel eldorado économique et financier

Ville-monde, globale, *smart*, durable, verte, les adjectifs qualifiant « la » métropole aux fins d'attirer populations qualifiées et investisseurs, de créer des espaces fluides de circulation et d'échanges des biens et services, de mobiliser les énergies pour rendre le territoire productif, dynamique, projeté dans un futur positif, promeuvent la ville comme entité « attractive » et « compétitive ».

Ces dernières formules, que l'on retrouve depuis de nombreuses années à la fois dans la littérature du marketing territorial et dans les prises de parole des élus et des organisations internationales, interrogent d'emblée sur l'image projetée et le langage employé d'une obligation implicite de rentabilité comparée, de croissance économique et financière forcenée, cela à l'échelle internationale, mais également régionale ou nationale, entre métropoles.

Ces pôles urbains, symboles éclatants du *manifeste humain*, concentreront donc, dans les années à venir, l'essentiel des

potentiels de croissance et de génération d'emplois et de flux de consommation et de production, donc de dynamisation de l'économie et de la finance mondialisée.

Cette internationalisation des métropoles, réunies de fait en clusters informels, tend, pour les plus importantes (en nombre d'habitants, en positions écostratégiques) à les « dénationaliser », à promouvoir implicitement leur « uniformisation » pour garantir l'excellence de leur rayonnement (voir les images de centres urbains « vitrifiés » par les complexes de buildings d'affaires reproduisant l'image de la grande Babylone moderne (New York). C'est notamment le cas pour les grandes capitales qui se doivent de « représenter » une porte d'entrée éclatante et moderne dans le pays dont elles promeuvent l'image. Se faire hub multidimensionnel reste une gageure dont seules certaines métropoles comme Shanghai ont été en mesure de promouvoir, grâce à l'appui systémique du gouvernement national impulsant une politique de « coalition d'intérêts » entre les acteurs publics et privés locaux et internationaux, les opportunités pour les échanges commerciaux, la production, la transformation ou l'exportation de matières premières (ports, zones industrielles spécialisées), ou pour les pôles culturels et touristiques d'exception (patrimoine, sites exceptionnels, grands événements internationaux), etc. (Lorrain, 2011, *op. cit.*).

Les analyses des « urbanomics » les plus visibles et les plus commentées par les milieux financiers pointent ainsi les formidables opportunités pour qui sait investir aujourd'hui « au bon endroit au bon moment ». Ces approches entrepreneuriales, si elles sont d'évidence nécessaires à la bonne marche des civilisations, doivent cependant être fermement tempérées dans ce qu'elles impactent de plus en plus fortement les principes et modalités de solidarité et de justice sociale, environnementale et économique au niveau local. Car l'on constate, en termes de fourniture des services essentiels, que les difficultés pointées dans cette nouvelle édition de GOLD, et largement commentées dans les études

urbaines, dans les rapports des institutions internationales et des ONG spécialisées, ne sont pas que le fait primaire de problèmes d'organisation des collectivités territoriales, de rigidités bureaucratiques ou de manque de ressources financières (en volumes notamment). D'autres « fondamentaux » sont à l'œuvre, qu'il convient de ne pas omettre dans la grille de lecture à appliquer aux systèmes étudiés pour qui s'intéresse à ces enjeux : les sous-bassements de l'économie et de la création d'emplois et de « valeur », la « qualité » (définition et sens) des indicateurs employés pour évaluer les réalités et définir les orientations de l'organisation sociale, les mécanismes engrenés du partage des richesses et les conditions d'exercice du pouvoir politique. En cela, la crise mondiale de 2007, qui résiste partout aux politiques engagées de retour « à la croissance », a permis de littéralement « dévoiler » les causes profondes des dysfonctionnements de la gouvernance internationale.

Au niveau urbain, il en résulte que les métropoles du monde entier sont soumises (et se prêtent) à une financiarisation exponentielle. On constate la montée en puissance des acteurs financiers (banques, investisseurs institutionnels, fonds d'investissement sur le foncier) dans l'intervention urbaine (le territoire comme nouvel « actif ») et, par conséquent et concomitamment, une généralisation dans les pratiques de la fabrique urbaine et de leurs logiques techniques (hypothèque, endettement, titrisation, produits dérivés⁽³⁰⁾).

À la fois opportunités et risques, ces tendances révèlent le besoin d'une professionnalisation accrue des élus et des équipes administratives pour suivre, contrôler et négocier les relations et orientations engagées dans le cadre des contrats liant les territoires aux acteurs de l'économie et de la finance mondialisée mais aussi aux opérateurs, promoteurs et développeurs. Les risques, outre les faillites déclarées de certaines collectivités déjà observées comme suite aux événements de 2007, résident également dans une polarisation entre métropoles attractives et compétitives et

(30) I. BARAUD-SERFATY (2011), pp. 149-167 ; T. THEURILLAT (2011).

shrinking cities, n'étant pas parvenues à enrayer l'exode démographique vers les cités « attractives » et/ou ayant été impactées par des impasses productives rencontrées par leur industrie locale. Impactant le coût des infrastructures locales, ce phénomène interroge les équilibres nationaux du développement urbain et la question des péréquations entre territoires, cela alors même que les logiques financières sont déjà largement implantées dans le système de négociation économique et financier urbain, que ce soit à l'échelle nationale ou locale.

La tension entre économie réelle et économie financiarisée, autre sous-ensemble à l'œuvre de cette tendance mondiale, se pose notamment en ce que le développement métropolitain se réalise de plus en plus souvent suivant une logique de dumping foncier, fortement spéculatif et basé sur le crédit bancaire pour attirer les investisseurs privés en temps d'austérité. Dès lors, là où sont introduits le marché et ses critères de rentabilité minimale, la métropole se met à offrir un service inadapté à la demande populaire, car *dessiné* suivant un plan d'affaires pour des tiers gestionnaires d'actifs et non de territoires. Le territoire se met à servir une logique de marché qui interroge lorsque l'on connaît la faiblesse des régulations internationales dont la crise des *subprimes* et les scandales qui continuent d'en découler ont bien démontré toutes les limites, voire surtout l'inexistence absolue.

Disposer des outils de programmation foncière et de régulation des jeux de marché foncier local devient dès lors une priorité dans l'aménagement des conditions d'organisation de l'espace urbain délivrant les services de base. À ce titre, les leviers fiscaux ne sauraient être le seul mécanisme de régulation suffisant⁽³¹⁾.

Dans le même temps, comment disposer localement d'un pouvoir de négociation équilibré avec ces acteurs mondiaux de la financiarisation de la ville de plus en plus puissants et n'appartenant pas au territoire de leur actuation (donc non soumis à sa gouvernance) ? Seuls des partenariats

étroits avec les échelons nationaux et régionaux sont en mesure de « remonter » les chaînes financières à l'œuvre sur les territoires locaux. À ce titre, des compétences et des capacités de contrôle, de suivi et de proposition sont à renforcer dans les services administratifs de ces grands ensembles urbains que sont les métropoles afin de créer des dispositifs d'alerte sur les prédatons-spéculations exercées sur le territoire.

Les logiques de ces acteurs financiers sont en effet hautement hétérogènes en plus de s'amarrer et de se référer à des échelles de temps parfaitement contradictoires avec celles du territoire (court terme des logiques financières contre long terme des processus urbains) et de se baser sur un couple rendement/risque dont la pondération n'intègre pas les critères socio-solidaire que les élus et leurs équipes administratives ont pour mission de placer au cœur de leurs politiques et actions.

À ce titre, de nouveaux partenariats sont de plus en plus souvent négociés avec des investisseurs par des métropoles innovant les systèmes de financement des infrastructures, avec toutes les limites et les risques qui sont connus mais sur lesquels une vigilance accrue paraît être conduite de par la veille mieux organisée aujourd'hui grâce à la crise de 2007, mais également par les écueils de certains PPP par le passé.

Deux dynamiques se sont ainsi enclenchées plus nettement qu'auparavant. D'abord, *l'hybridation des ressources* (locales, nationales, sur les marchés bancaires et financiers, issues de bailleurs internationaux, d'institutions financières spécialisées (IFS), tend aujourd'hui à être mieux exploitée par les métropoles. Également, *une approche endogène*, tournée vers le territoire, où l'économie locale participe en premier lieu au développement local, complète les schémas classiques du recouvrement des taxes, des dotations de l'État, des PPP et des autres financements sur les marchés de capitaux. Si nous n'en sommes qu'aux prémices de cette reprise en main et de cette relocalisation des économies, ces démarches introduisent en soi

(31) C. BUHOT (2012).

une métamorphose de la pensée économique où la compétition et la concurrence ne peuvent prendre le pas sur le maillage des solidarités intercommunautaires, inter-générationnelles et interterritoriales.

Des véhicules et techniques financiers innovants diversifient les ressources en mobilisant les moyens locaux et internationaux peu ou pas exploités usuellement. Soutenues par divers bailleurs internationaux ou par les acteurs bancaires et financiers, les réseaux de villes, le secteur privé et les ONG, les métropoles augmentent ainsi leur solvabilité (*credibility*) et leur cote de crédit (*credit rating*). On compte parmi les autres instruments employés : *l'impact investment (output based aid – OBA)*, les fonds d'infrastructure, de réaménagement (*retrofit*) et de dotation, les fonds d'investissement de proximité et les fonds carbone (mécanisme de développement propre [MDP], marchés locaux d'échange carbone comme à Tokyo), les transferts de fonds des migrants, les prêts sous-souverains d'agences bilatérales, avec ou sans garantie de l'État (voir le soutien depuis plusieurs années porté par l'Agence française de développement à Medellín), et l'accès (progressif et accompagné) aux émissions obligataires après renforcement des capacités de l'administration et des élus (par exemple, Dakar, qui dispose de l'appui de la Fondation Bill et Melinda Gates pour la création d'un organe d'appui des

services administratifs de planification territoriale et financière, sa première mission étant la mise en place des conditions pour une notation [*rating*] de la ville afin de lancer un emprunt sur les marchés).

Les taxes foncières constituent aujourd'hui un outil très commenté et promu comme nouvel eldorado pour les métropoles disposant de la compétence légale pour les mettre en œuvre et en définir les ratios : taxe d'habitation, sur la propriété, captation des plus-values foncières, mais également le remembrement foncier, l'achat anticipé des terrains, la valorisation commerciale et immobilière des espaces nodaux (gares), les *small business increment financing (SBIF)* à Chicago, etc. Cependant, ces procédures impliquent d'avoir sécurisé l'accès à la propriété (*land tenure*), de disposer d'un cadastre complet, d'une réelle imposition foncière, d'outils de maîtrise du foncier et de projets d'aménagement maintenant une part d'habitat social afin d'atténuer le risque que les populations les plus démunies soient victimes de la valorisation du quartier. Ces conditions sont des préalables à la réussite d'opérations de ce type.

Les *community land trust (CLT)* nés aux États-Unis sont un bel exemple de lutte contre la ségrégation dans le temps et la spéculation foncière et la mise en pratique d'un bien commun foncier « assumé », antispéculatif et organisé.

Encadré II-18 – Les *Community Land Trusts (CLT)*.

Les *community land trusts (CLT)* représentent pour les autorités locales une stratégie efficace et séduisante de financement de logements abordables qui bénéficient plus largement à l'ensemble d'un quartier. Lauréat 2008 du *World Habitat Award*, le *CLT* renouvelle le débat sur les potentialités d'une approche non marchande et solidaire du foncier.

Conçu au début des années 1970 aux États-Unis, le *CLT* met le foncier à disposition pour l'acquisition (ou la location) de logements accessibles pour des familles à faible revenu ainsi que pour d'autres usages utiles au quartier. Il repose sur une dissociation du foncier et du bâti sur la base de l'attribution d'un régime de propriété distinct à chacun et de règles de gestion spécifiques. À l'achat, la déduction du prix du sol (propriété du *Trust* grâce aux subventions publiques et aux financements privés obtenus par effet de levier) augmente l'accessibilité du logement pour les familles ou les activités productives accueillies dans les locaux. À la revente, le *CLT* exerce un droit de préemption et applique une limitation des plus-values perçues par les familles revendant leur logement (égale au quart environ de la plus-value réelle du marché immobilier local).

Du point de vue des autorités locales, ce dispositif garantit l'accessibilité permanente des logements aux ménages à faibles revenus, sans nouveau recours à l'investissement public. Un seul emploi d'argent public bénéficie ainsi à plusieurs générations de propriétaires d'un

même bien. Mobilisant l'épargne locale et produisant des effets de leviers financiers importants, les *CLT* permettent aussi de diversifier les financements qui auraient été inaccessibles au seul secteur public. La gouvernance partagée du dispositif, à égalité entre les représentants des habitants, des pouvoirs publics et des membres du quartier, amène aussi à déployer une dynamique d'intérêt local conjoint. Les *CLT* offrent, en outre, un moyen de régulation non négligeable pour les villes qui connaissent des phénomènes de gentrification ou d'instabilité du marché immobilier et permet d'établir une population dans un lieu, assurant la mixité et parfois la survie d'un quartier en déclin.

Après quarante ans d'exercice, les *CLT* font montre de résultats encourageants. Aux États-Unis, face à la vague de saisies immobilières qui a ébranlé les ménages américains à l'issue de la crise des *subprimes*, les *CLT* ont démontré une très grande résistance avec un nombre de saisies dix fois moindre. Conjuguant une mise hors marché du foncier avec une immobilisation des subventions publiques dans le sol et dans la pierre, les *CLT* sont parvenus à produire un patrimoine social permanent, vecteur de solidarité dans l'accès au logement. Le modèle est en plein essor au Royaume-Uni, au Canada, en Australie et en Belgique, où la Région Bruxelles-Capitale a intégré dans la loi le dispositif qu'elle entend mettre en place à compter des mois à venir.

La réalisation d'une infrastructure de transport induit généralement une augmentation de la valeur des terrains et des immeubles desservis, valeur estimée entre 5 et 10 % pour les résidences et entre 10 et 30 % pour les commerces selon diverses études de cas. Ainsi à Portland (Oregon), en 2011, 7,8 milliards d'euros de valeur immobilière imposable ont été enregistrés dans un rayon de 800 mètres autour des stations du métro léger.

D'autres méthodes de captation du foncier consistent par exemple : dans l'achat anticipé de terrain⁽³²⁾ ; dans le remembrement foncier (dans des métropoles saturées, contribution foncière équivalant à un « don » de 30 à 50 % du foncier par le propriétaire-développeur avant revente – cf. Tokyo) ; dans la valorisation commerciale et immobilière (centres d'activités commerciales et administratives dans les gares – Istanbul et Tokyo –, ce qui peut aller jusqu'à plus de 40 % des revenus d'exploitation) ; dans les taxes d'impact (*impact fees*) aux États Unis avec le *transit impact development fee (TIDF)* (indexé par mètre

carré de développement, donc ajustable en fonction du type de projet). La *value increment financing (VIF)* et, aux États-Unis, la *tax increment financing (TIF)* ou la *transit-oriented-development (TOD)* : dans ces cas de figure, l'État prête aux propriétaires des montants équivalents à l'estimation de la plus-value foncière due à la réalisation de l'infrastructure avec des taux attractifs et des durées supérieures à dix ans. Les constructions nouvelles génèrent de nouvelles rentrées fiscales qui sont affectées aux transports, et par ailleurs l'augmentation de densité permet celle de la fréquentation des transports en commun. Ce modèle a l'avantage d'être très bien accepté socialement car il ne se présente pas comme une taxe supplémentaire. Cette méthode utilisée aux États-Unis (Saint Louis, San Francisco, San Diego, Denver), le plus souvent sous le nom de *transit-oriented-development (TOD)*, a permis la densification autour de stations importantes de métro ou de train en attirant des investissements résidentiels, commerciaux et de services et en permettant de réduire l'usage de la voiture sans l'interdire. L'*impôt unique*⁽³³⁾

(32) À Brasilia et à Copenhague, mais qui n'a pas fonctionné à Londres pour la construction de la ligne de métro léger des Docklands, à Beckton, où la vente de foncier devait permettre le financement de la ligne, le contrat fut signé en 1989 mais il fallut attendre six ans pour que le marché immobilier soit de nouveau favorable. Entre-temps, les terrains avaient été revendus et la plus-value foncière fut donc captée par le secteur privé. C'est la puissance publique qui finalement a financé la ligne. Source : CODATU, *Qui paie quoi en matière de services urbains ?* (2009).

(33) Impôt foncier basé uniquement sur la terre nue, c'est-à-dire sans prendre en considération ses améliorations comme le bâti. Il est unique et se substitue donc aux impôts existants, et plus particulièrement à ceux pesant sur l'activité économique.

pratiqué à Dublin (Irlande), ou auparavant à Pittsburgh (Pennsylvanie), complexe à mettre en place dans les pays développés, semble propice aux villes des pays en développement en raison de leur faible densité en dehors des hypercentres et de la faible valeur foncière qui en découle.

D'autres stratégies et outils budgétaires, économiques ou de monitoring complémentaires sont également déployés. Ils permettent de transformer les modalités d'organisation de l'autorité locale ou des institutions rattachées, de promouvoir un accès équitable aux services de base et d'engager un nouveau cycle dynamique de relations avec ses habitants (une culture de la participation) : économie collaborative (intégration de programmes de covoiturage et de dispositifs fiscaux ou réglementaires bonifiés y afférant comme à Portland ou Chicago) ; budget participatif (bien connu à Porto Alegre et que la métropole brésilienne promeut à travers diverses

coopérations internationales comme à Yaoundé, Cameroun) ; monnaies locales (Rio de Janeiro, Bristol, Paris, Toulouse, Amsterdam) ; nouveaux indicateurs de richesse (Bogotá, São Paulo où les mouvements « ¿ Bogotá, cómo vamos ? » et *Nossa São Paulo* constituent des réseaux de citoyens définissant des indicateurs et relevant les données pour ensuite produire un rapport rendu public sur la gestion de la vie locale par la collectivité, l'idée étant de définir des indicateurs plus complets d'évaluation du bien-être collectif) ; réduction du temps de travail (El Paso, Texas) ; également premières tentatives de « transfert conditionnel de fonds » dans le cadre de programmes sociaux comme à New York (programme *Opportunity NYC*) ou de mise en place de tests, prometteurs pour les métropoles, de revenus inconditionnels (versement régulier d'un revenu à chaque individu sans contrepartie) dans certains quartiers ou villages (par exemple, à Otjivero-Omitara, Namibie).

Encadré II.19 – Une loi Oudin-Santini pour le financement de la solidarité.

Depuis le 27 janvier 2005, une loi permet aux communes françaises, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux syndicats mixtes chargés des services publics d'eau potable et d'assainissement, aux agences de l'eau... d'affecter jusqu'à 1 % de leur budget à des actions de coopération et de solidarité internationale dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et, depuis 2007, dans l'énergie.

L'impôt foncier est très utilisé au Canada : les autorités locales ou métropolitaines ne peuvent plus l'utiliser comme source de financement de besoins nouveaux. C'est pourquoi les gouvernements ont élargi les sources de financement, par exemple, à partir de l'exemption totale des municipalités de la taxe fédérale de vente (taxe sur

les biens et services). Ainsi, le gouvernement fédéral a établi, au milieu des années 2000, un programme, évalué à 7 milliards USD, de remise sur dix ans, ce qui génère 30 millions USD par an pour la ville de Montréal et environ 50 millions USD pour la ville de Toronto.

Encadré II.20 – Chicago Infrastructure Trust.

Chicago renouvelle les systèmes publics de financement à travers un mécanisme novateur qui vise à cofinancer 7 milliards USD de rénovation des infrastructures. Le *Chicago Infrastructure Trust* constitue la première et la plus grande banque d'infrastructure d'une ville américaine et il est estimé une création de 30 000 emplois. Le *Trust* se concentrera sur l'amélioration des infrastructures de transport et d'eau et sur l'éducation en promouvant l'utilisation d'énergies alternatives. Le *Trust* permet aux entreprises privées d'investir dans des projets d'infrastructures publiques qui pourraient constituer un fardeau et un risque fiscal trop élevé pour les contribuables.

La ville a des projets d'infrastructures financés traditionnellement avec des fonds de l'État fédéré et du gouvernement central, par l'émission d'obligations municipales et de financement par répartition. Les projets d'investissements en infrastructures, cependant, ont ralenti dans la ville en raison de ressources limitées provenant des impôts fonciers et d'autres revenus de l'état fédéré ou des transferts du gouvernement central. Le problème est aggravé par le fait que bon nombre des améliorations en infrastructures dont la ville a besoin sont dues au manque de revenus directs provenant des tarifs.

Le statut de Chicago en tant que plaque tournante du transport a grandement inspiré plusieurs des projets identifiés comme potentiels bénéficiaires d'un financement du *Trust*. Un des premiers projets financés par celui-ci, cependant, est un projet de rénovation de plusieurs millions de dollars pour les bâtiments publics qui devrait générer 20 millions USD d'économies de consommation d'énergie par an, qui pourront être utilisés pour rembourser les investisseurs. En outre, le *Trust* doit permettre de financer plusieurs petits projets qui constituent le programme *Retrofit Chicago* qui n'aurait pas été en mesure d'obtenir un financement ailleurs ni autrement. Une extension de la ligne rouge du « L » de Chicago a été identifiée comme un projet potentiel par la *Chicago Transit Authority*. Le *Trust* accepte les propositions de projets de promoteurs, de financeurs et du public.

Cadre institutionnel

Le *Chicago Infrastructure Trust* est une organisation à but non lucratif avec des entités distinctes créées pour gérer chaque projet individuel. Elle est détenue par la ville à partir de capitaux financiers privés auxquels s'ajoutent quatre investisseurs en infrastructures puissants. Le *Trust* est soutenu par *Citibank NA* (200 millions USD), *Citi Infrastructure Investors* (200 millions USD), *Macquarie Infrastructure* et *Real Assets Inc.* (200 millions USD, qui pourraient atteindre 1 milliard USD au fil du temps), *JP Morgan Asset Management Infrastructure Group* (250 millions € pour les prochaines années) et la société d'investissement ULLICO (25 millions USD en capitaux propres par l'investissement et la contribution en nature de l'évaluation des projets d'investissement).

Les contributions publiques à la fiducie comprennent des fonds d'amorçage de la ville de Chicago (200 millions USD) ; les économies d'énergie réalisées par le projet de rénovation des bâtiments appartenant à Chicago seront redirigées dans le fonds ainsi que les frais d'utilisation générés par les projets financés par le *Trust*. La transparence est un enjeu majeur pour le *Trust* du fait que son statut à but non lucratif ne le soumet pas aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux organismes publics.

Les adversaires de la fiducie ont vivement exprimé leur scepticisme sur ce qui semble être le placement de biens publics entre des mains privées. L'examen du *Trust* a provoqué plusieurs retards dans son montage et les votes qui opérationnalisent le mécanisme. Certains critiques estiment que les projets de développement financés par le *Trust* risquent d'être sélectifs et déséquilibrés sur le territoire du fait du besoin de retour sur investissement des acteurs privés qui décourage les projets dans les zones de la ville considérés comme non rentables.

Des cadres d'action politiques, socio-économiques et de gestion technique parallèles sont également investis : entre autres, les taxes sur la masse salariale des entreprises, les aides au transport des entrepreneurs à leurs salariés et les péages urbains ; un travail en profondeur sur les économies d'échelle ; les coûts évités, la valorisation des externalités positives des interventions urbaines sur les services de base ; les péréquations entre recettes de services de base ; des tarifs différenciés combinant

gratuité, ciblage de publics spécifiques et subventions croisées ; également, la coopération avec les réseaux de l'économie et de la finance sociales et solidaires (coopératives de production d'énergie citoyenne, par exemple) ; des engagements négociés du secteur privé au travers de programmes de responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE) ; le *crowdfunding* territorial ; le microcrédit local pour les ménages et/ou les entités travaillant sur le programme d'aménagement ou de

délivrance des services de base, la coopération ville à ville/décentralisée, *peer-to-peer*/interterritoriale déjà abordée, etc.

II.7 Conclusion

Les défis posés aux métropoles dans le cadre de la délivrance des services publics de base sont importants et constituent le premier enjeu pour les responsables locaux. Les services de base pour tous sont l'objectif poursuivi par les autorités locales qui peinent à subvenir aux besoins existants et ont souvent des difficultés d'anticipation sur les besoins à venir.

Le futur fait partie du présent des gouvernements locaux comme des gouvernements centraux et il n'y a point d'excuse à l'ignorer. L'enjeu tient dans les formes urbaines des villes avec une nécessité absolue de densification. Il n'est plus supportable, en termes de gestion des services, de devoir planifier des réseaux d'eau, d'assainissement ou de transport non plus sur des dizaines de kilomètres mais sur des centaines. Si la référence à la densité est la règle et que le modèle de ville « idéale » est Manhattan, alors le mode de transport du public le plus sûr, le plus rapide et le plus économe n'est ni le bus ni le métro mais l'ascenseur, dont l'investissement est public ou privé et l'usage gratuit ! Il y a donc des solutions, beaucoup d'entre elles restent encore à imaginer et l'on peut faire confiance à la dynamique des pouvoirs

locaux et des administrations locales pour innover avec leurs partenaires du secteur privé mais aussi avec le concours de la population.

Le territoire est un « fait social total ». Il concerne tous les membres d'une société et « dit » quelque chose de tous ces membres en interaction permanente, pris ensemble ou séparément. Toutes uniques, les métropoles, dans leur complexe métabolisme, sont intrinsèquement dépendantes des services de base dont elles contribuent à organiser la production, la fourniture, la gestion, l'accès et la qualité, qu'elles en aient ou pas le mandat, que leur action dépasse ou pas leurs frontières administratives, qu'elles en aient ou pas les moyens. Fortement ancrées dans les réalités de leurs territoires, elles se tiennent à l'avant-garde des positions politiques concernant les défis pressants, tels que la lutte contre les changements climatiques, quand les États, prisonniers de leurs intérêts nationaux, ne parviennent pas à s'accorder sur des mécanismes et des actions conjointes. Si les métropoles elles-mêmes, pour toutes les raisons déjà évoquées, ne parviennent pas, souvent, à organiser pleinement la subsidiarité et la coordination de leurs actions au sein de leur territoire, elles sont un marqueur incontournable pour identifier la capacité des sociétés humaines à faire vivre une utopie du bien commun.

En cela, le combat pour la dignité et l'équité sera gagné dans les métropoles... ou sera perdu.

Objectifs	Recommandations pour l'action
<p>Des capacités renforcées</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Créer les conditions de la planification effective de et par la métropole (effet levier à haute valeur ajoutée) • La prise de décision éclairée et concertée 	<ol style="list-style-type: none"> a. Renforcer les capacités métropolitaines : organiser la subsidiarité et la formation des équipes territoriales, la réforme des systèmes de management, la décentralisation budgétaire, fiscale et comptable, la révision des grilles de salaires, intégrer des compétences des cadres juridiques, techniques et technologiques, intégrer la gestion du risque (financière mais aussi des désastres et environnementale) et la gestion des incertitudes. b. Négocier avec le pouvoir central pour des aménagements de la décentralisation via l'expérimentation (fiscale, financière, institutionnelle, gestionnaire), suivi en collaboration étroite avec le niveau déconcentré. c. Réformer les règles de dialogue, coordination et collaboration au sein des systèmes d'intercommunalités locales ou régionales, des services administratifs et avec les acteurs déconcentrés plutôt que fragmenter la décision et l'action par la création de nouvelles institutions « millefeuille ». d. Instituer des autorités régulatrices et gestionnaires disposant d'un mandat clair et d'une participation de l'ensemble des parties prenantes. e. Bâtir une vision stratégique partagée agglomérant les contributions passées des localités intégrées à la région métropolitaine. f. Se doter de nouveaux indicateurs pour une évaluation multidimensionnelle des <i>profils</i> de la métropole.

Objectifs	Recommandations pour l'action
<p>Des financements performants et diversifiés</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Financer les investissements, l'exploitation, la maintenance • Répondre à la demande • Repenser les modèles, cadres et formules du financement • Promouvoir des économies locales pour générer des revenus pour les ménages et financer les services de base locaux 	<ol style="list-style-type: none"> a. Réaliser des audits de qualité et performance des installations et dispositifs existants/en projet, de leur soutenabilité économique, de leur adéquation avec les besoins et attentes réels (gestion de la demande). b. <i>Benchmark</i> d'alternatives de transition et d'améliorations techniques et technologiques (rapports technologie sociale et/ou technique/coût), phasages des interventions (pour investissements/construction/accès). c. Mieux organiser la définition, l'affectation et le recouvrement performants des taxes et tarifs (SIG, adressage, pondération et <i>mix</i> entre subventions croisées, subventions pour gratuité, recouvrement des coûts et des taux d'intérêt, péréquation entre services). d. Mettre en œuvre une culture et une politique de commercialisation (gammes de services adaptés) et de relation « client-usager-citoyen » via notamment des espaces de proximité, décentralisés et maillés, mise en place de médiateurs-référents (réclamations), par des services dématérialisés mais également accessibles dans les communautés (tournées mensuelles ou sous-traitance auprès des OC). e. Rechercher l'hybridation : des sources de financements (au niveau local, national, international/public, communautés, entreprises, banques, marchés financiers/véhicules et outils financiers classiques et innovants/coopérations), des modèles de gestion (PPP, public-public, OC, ONG) et de production/délivrance des services de base pour des coûts ajustés (réseau, hors réseau, postréseau). f. Négocier avec/peser sur les acteurs bancaires et financiers, les bailleurs internationaux et les institutions spécialisées pour la création de produits et formules adaptés aux profils de performance des services de base (dont mobilisation de l'épargne locale, prêts bonifiés, éthiques, solidaires, prêts en monnaie locale, soutien par garanties pour prêts à moindre coût). Innovations des schémas financiers suivant critères de long terme, d'impact nuancé, de risques limités ou partagés, de responsabilité sociale et environnementale, de rentabilité faible ou nulle. g. Organiser le dialogue avec les agences de notation pour obtenir des critères de notation adaptés. h. Mettre en place une veille particulière concernant l'impact de la financiarisation des sources de financement. i. Révitaliser, régénérer et renforcer les économies et les finances locales : fiscalité métropolitaine articulée à un redécoupage fiscal intermunicipal (correction des inégalités fiscales), endogénéisation, économie solidaire, diversification des activités industrielles et de production des services, investissement partenarial dans la recherche et le développement de hautes technologies...

Objectifs	Recommandations pour l'action
<p>Des services adaptés</p> <ul style="list-style-type: none"> • Résorber les inégalités d'accès aux services de base et accroître leur qualité • Prendre en compte et s'approprier localement les enjeux posés par les changements démographiques, socioculturels et climatiques, la rareté et la préservation des ressources environnementales et les transitions écologiques et sociales subséquentes • Promouvoir et mettre en place des règles et des mécanismes économiques et financiers des services de base comme bien commun 	<ol style="list-style-type: none"> a. Mixer des formules tarifaires et internaliser la complexité des pondérations, soutenir les mécanismes financiers pour l'accès (microcrédit, renforcement de la gestion budgétaire des ménages, attention portée au vieillissement des populations, au chômage et à l'intégration des jeunes, aux demandes des classes moyennes). b. Constituer des gammes de services appropriées et recourir aux solutions hybrides : services en réseau, hors réseau, postréseau pour une fourniture des services de base différenciée, progressive et adaptée aux <i>capabilités</i> des habitants. c. Réaliser des économies via des améliorations techniques et technologiques locales et sur mesure, mais également des formations techniques sur la production de services de base (énergie) et leur maintenance au sein des communautés ou des micro, TPE et PME locales (création de marchés locaux de production et d'entretien, interventions préventives). d. Sécuriser les communautés et les investissements en favorisant l'accès à la propriété du sol et à la collaboration évolutive entre formel et informel. e. Mettre en place des politiques de métropoles compactes et d'habitat social coordonnées avec la gestion du foncier pour éviter ségrégation et pérenniser les services de base. f. Responsabiliser les parties prenantes par la mise en place de méthodes (coproduction, coopération et cogestion) et outils structurants et fédérateurs d'une économie sociale et solidaire (budget participatif, monnaies locales, fonds d'investissement de proximité). g. Coconstruire un projet de territoire/pacte métropolitain social-territorial de développement équitable, intégré dans une démarche de progrès claire et intégrant des phases évolutives, suivant un diagnostic partagé des réalités, besoins et priorités. h. Valoriser et faire vivre ce projet par une communication et une animation permanentes et évolutive.
<p>Des savoirs partagés et renouvelés</p> <p>Pour des métropoles performantes, solidaires, innovantes et visionnaires</p>	<ol style="list-style-type: none"> a. Promouvoir la décentralisation des données statistiques (multidimensionnelles) et les croiser avec les nouveaux indicateurs de richesses pour soutenir la prise de décision et les politiques locales répondant aux enjeux locaux et globaux. b. Investir localement dans la recherche et le développement (R & D) à plusieurs niveaux : <ul style="list-style-type: none"> • Développer les collaborations entre universités et métropoles pour la création de programmes de recherche-action intégrant les enjeux locaux pour la production et l'accès à une information nuancée, exploitable et promouvant les réalités locales. • Organiser la disponibilité et l'exploitation transparente des informations locales (<i>open data</i>) pour l'optimisation des services de base et la création d'économies (d'échelle, de coûts, de volumes, de ressources et de flux) : coopération avec le secteur privé et public, les communautés, pour la création et l'usage d'applications mobile, de services dématérialisés, d'innovations industrielles. • Investir (temps, financement, échanges de savoirs et de compétences) sur les technologies <i>smart</i> adaptées aux capacités locales d'appropriation et d'usage ; veiller à la capacité de contrôle de l'autorité publique sur les solutions clefs en main proposée par les grands groupes, nouveaux acteurs intégratifs puissants des solutions <i>smart</i> (conserver la maîtrise sur les orientations d'aménagement et de planification du territoire). • Suivre les « NBIC », c'est-à-dire les nanotechnologies, biotechnologies, informatique, sciences cognitives, et la conséquence de leurs « avancées » sur la fourniture des services de base. c. Coopérations ville à ville et décentralisée, revue de pair à pair, interconnectivités entre métropoles et collectivités territoriales (au niveau local/national/international) basées sur la collaboration et la complémentarité plutôt que la concurrence. d. Renforcement des organisations internationales représentatives pour une meilleure reconnaissance des réalités, besoins et innovations métropolitains et la mise en œuvre d'une diplomatie de la coopération et de la solidarité.

Annexes



ANNEXE 1

Définition des rôles et responsabilités dans la fourniture des services de base

GL : Gouvernement local

TP : Transports publics

	Électricité	Eau	Transport	Déchets solides	Assainissement
Gabon	National	Service public national.		GL sous-traient à des entreprises privées.	
São Tomé-et-Principe	Service public national	Service public national	National	Municipal	
Congo	National	Service public national	GL	GL	
Cameroun	Service public national. La ville est chargée de l'éclairage public.	Service public national. Distribution d'eau aux plus démunis par les acteurs du secteur privé. GL fournit l'eau potable.	La circulation et le transport relèvent des compétences locales. GL entretient les principales routes au sein de sa juridiction. Les villes collectent les taxes sur le stationnement. Le transport public relève de la compétence nationale. Certaines villes ont des services de bus municipaux.	La ville sous-traite la collecte, l'enlèvement et le traitement à des sociétés privées. Financé par une subvention du gouvernement national.	Fosses septiques individuelles — pas de système central d'évacuation des eaux usées.
Guinée équatoriale	National	National	GL agit en tant qu'agent du gouvernement national.		
RDC	National		GL gère le transport public.	GL	
République centrafricaine	Service public national	Service public national de l'eau	Pas de transport public subventionné. La ville fournit l'infrastructure des transports publics.	La ville collecte les déchets solides. Le ministère est responsable des sites d'enfouissement.	La ville développe les infrastructures pour les eaux usées urbaines et les toilettes publiques.
Tchad	Service public national		Les routes nationales et régionales relèvent de la responsabilité d'un ministère (national). Les routes urbaines relèvent de la responsabilité des autorités locales.	Collecte effectuée par la ville.	

	Électricité	Eau	Transport	Déchets solides	Assainissement
Seychelles	Corporation de services publics	Corporation de services publics	Corporation nationale. Les routes relèvent de la responsabilité d'une branche du département national des transports.	National	Corporation de services publics
Maurice	Service public national. Producteurs d'énergie indépendants. Fourniture par l'agence centrale.	L'Autorité centrale de l'eau gère le traitement et la distribution de l'eau.	Routes locales (gérées par les autorités municipales, mais pas par les autorités rurales locales). Éclairage public. Service de bus des TP fournis par la corporation des transports nationaux.	Collecte et élimination des déchets	Service public d'assainissement. Les autorités de gestion des eaux usées ont en charge les systèmes publics d'évacuation des eaux usées.
Madagascar	Service public détenu par l'État		Agence nationale responsable du transport terrestre.		
Kenya	La fourniture d'électricité relève de la responsabilité des GL. Au niveau national un service public est responsable de la génération et diverses sociétés sont responsables de l'acheminement et de la distribution.	Certains gouvernements locaux lorsqu'ils en ont la capacité. Associations d'usagers des ressources d'eau responsables au niveau local. La plupart des fournisseurs de services d'eau au niveau local sont des services publics qui acheminent l'eau via des canalisations.	Le gouvernement national a la responsabilité globale. Les routes locales relèvent de la responsabilité des gouvernements locaux. GL supervise la circulation et le stationnement. Nairobi dispose d'une administration des transports métropolitains. Éclairage public = GL Stationnement = GL	Gouvernements locaux lorsqu'ils en ont la capacité – y compris pour les sites d'enfouissement.	GL
Tanzanie	Service public national et producteurs d'énergie indépendants.	Administration des services d'évacuation des eaux usées et des services d'eau des districts urbains (Corporation à Dar es-Salaam). Sociétés du secteur privé.	La responsabilité de la gestion des routes des districts et des routes urbaines relève de l'Administration régionale du Bureau du Président et du Gouvernement local (PORALG) avec le concours de l'Unité de coordination et de surveillance des routes urbaines et des districts.	La collecte relève de la responsabilité locale, mais de nombreuses zones n'ont pas cette capacité. Recours à la mise en décharge sauvage. Dar es-Salaam est responsable de la gestion des sites d'enfouissement. Le secteur privé se charge de l'exploitation.	L'Administration des services d'évacuation des eaux usées et des services d'eau des districts urbains est responsable de la surveillance et le secteur privé se charge de l'exploitation.

	Électricité	Eau	Transport	Déchets solides	Assainissement
			Dar es-Salaam envisage des contrats SRB. Les routes nationales et régionales relèvent de la responsabilité de <i>TanRoads</i> (Agence nationale des routes de Tanzanie).		
Ouganda	<i>Uganda Electricity Distribution Company Limited</i> . Acheminement et distribution séparés, mais également au niveau national.	La distribution de l'eau en vrac relève de la responsabilité du gouvernement central – Corporation nationale de l'eau et des systèmes d'évacuation des eaux usées responsable de la distribution d'eau et de la fourniture dans de nombreux centres urbains importants. GL censé organiser la fourniture des services locaux conformément à la loi sur les GL. L'administration de la ville complète le service en fournissant l'eau aux quartiers informels. Dans les petites villes, des autorités chargées de l'eau soustraient les services d'eau à des opérateurs privés.	Responsabilité partagée. GL responsable des voies de desserte. L'Agence nationale des routes assiste les autorités locales qui entretiennent les routes locales. Le Conseil municipal de Kampala envisage de fournir une infrastructure de transport à l'ensemble de la ville.	GL, mais ils n'ont souvent pas la capacité suffisante pour gérer pleinement ces services. Le secteur privé comble les lacunes.	Corporation nationale de l'eau et des systèmes d'évacuation des eaux usées dans de nombreux centres urbains importants, bien que cette responsabilité relève des LG.
Comores	Niveau national paraétatique		Le ministère des Transports est responsable des TP.		
Rwanda	Service public national	GL supervisé par un service public. Responsabilité du district.	Le transport relève de la compétence des GL.	Une seule décharge officielle à Kigali.	GL, mais le service public d'électricité devrait en être responsable. Responsabilité du District.

	Électricité	Eau	Transport	Déchets solides	Assainissement
Érythrée	Service public national	GL. Le gouvernement national est responsable de l'eau en vrac.	Récemment décentralisé vers les GL.	GL	GL
Djibouti	Service public national d'électricité		Le PPP entre le gouvernement national et la chambre de commerce privée supervise l'infrastructure des transports.		
Burundi	Service public régional d'électricité.		Les TP relèvent de la compétence nationale sous la houlette du ministère.		
Sud-Soudan	Électricité fournie par la Corporation éthiopienne de l'énergie.	Compétence partagée. La Corporation de l'eau du Sud-Soudan fournit l'eau dans les zones urbaines. Dans le cadre de la nouvelle organisation, les conseils municipaux doivent fournir le service de distribution d'eau.	Routes urbaines. Pas de système de TP.	Compétence des GL.	
Soudan	Service public national d'électricité	Ministère de l'Eau. La Corporation de l'eau de Khartoum fournit l'eau localement.		Collecte par la ville (via une société privée).	Latrines principalement. La société de services d'eau en contrat avec le gouvernement envisage d'étendre le système d'évacuation des eaux usées.
Éthiopie	Service public national	Décentralisé, mais de nombreux GL ne peuvent jouer leur rôle, n'en ayant pas les capacités. Les points d'eau relèvent de la responsabilité des GL. Les bureaux régionaux sont responsables de l'eau en vrac.	Les routes principales sont construites par les GL. À Addis-Abeba le service de bus Anbessa est géré par le gouvernement national, mais soutenu financièrement par le gouvernement local.	Collecte par les GL dans les grandes villes.	Décentralisé, mais de nombreux GL ne peuvent jouer leur rôle, n'en ayant pas les capacités. L'assainissement sur site relève principalement du ministère de la Santé.

	Électricité	Eau	Transport	Déchets solides	Assainissement
			Toutes les autres routes relèvent de la responsabilité de l'Administration éthiopienne des routes.		
Somalie	Le service public national fournit principalement Mogadiscio. Le service public éthiopien d'électricité fournit les villes plus petites.		Pas de TP. La ville ne construit des routes locales qu'à Mogadiscio.	Effectué par la ville de Mogadiscio.	
Libye	National				
Tunisie	National	National	Organisation, construction et entretien des routes municipales. Contrôle de la circulation. Le transport est national.		LG
Algérie	National				
Égypte	Compétence locale.	Compétence locale. Établit et gère la distribution d'eau locale.	Construit et gère les routes locales – le gouvernement national est en charge de la supervision – les plans doivent passer par le ministère des Transports. Régulation de la circulation locale. Planification des itinéraires des TP effectuée localement.	Local	Compétence locale. Construit et gère les systèmes d'assainissement locaux.
Maroc	GL — fournit l'électricité et entretient le réseau de canalisations — la gestion est déléguée à une société nationale.	GL achète et fournit l'eau.	Routes = GL Le transport public relève de la responsabilité des GL.	Collecte des déchets.	Assainissement = GL
Mauritanie	National	National	Partagé entre le niveau national et local.	Élimination des déchets partagée entre le niveau national et local.	Partagé entre le niveau national et local.

	Électricité	Eau	Transport	Déchets solides	Assainissement
Namibie	<i>Nampower</i> génère et achemine l'électricité, mais ne s'implique pas dans la distribution directe – cela relève de la responsabilité des distributeurs régionaux d'électricité – c'est-à-dire du niveau régional.	Responsabilité partiellement locale. Responsabilité nationale via le département du gouvernement. <i>Namwater</i> vend l'eau aux municipalités qui la distribuent via les réseaux de canalisations.	Le département des transports de Windhoek joue un rôle de supervision des TP au sein de la ville. L'Administration nationale des routes est responsable de la gestion des routes. Les autorités locales sont responsables des routes locales. La plupart des GL ne fournissent pas de service de transport.	Collecte locale.	Local
Afrique du Sud	Gouvernements locaux.	Gouvernements locaux.	Routes municipales.	Élimination des déchets.	Eaux pluviales. Système d'évacuation des eaux usées et d'assainissement
Botswana	Génération et fourniture paraétatique	Fourniture de l'eau dans les villages. La Corporation paraétatique du service public de l'eau fournit les villages et les villes.	Routes tertiaires et d'accès.	Collecte des déchets et sites de décharge gérés par les GL – parfois assistés par le ministère du Travail.	La Corporation du service public de l'eau est responsable de l'ensemble de la gestion des eaux usées.
Zimbabwe	Le service public national (ZESA) génère, achemine et fournit.	Les GL responsables de la distribution d'eau. Les conseils des circonscriptions locales gèrent les services d'eau. Cependant, l'Autorité nationale de l'eau est désormais chargée de la distribution de l'eau dans les zones urbaines. L'eau en vrac est fournie par ZINWA – l'Autorité nationale de l'eau.	Les GL responsables de l'entretien des routes dans leurs zones de compétence. L'Administration nationale des routes entretient les routes locales dans certaines villes. GL collecte les impôts des opérateurs des transports pour l'entretien des routes. Le Service national paraétatique exploite les routes urbaines. L'Administration nationale des routes est responsable de l'entretien des routes.	Responsabilité des GL, cependant, de nombreux GL n'en ont pas la capacité.	GL responsables des systèmes d'égouts.

	Électricité	Eau	Transport	Déchets solides	Assainissement
Swaziland	National	Relève de la compétence des GL, mais l'eau en vrac et l'eau courante de la plupart des villes relèvent de la responsabilité de la Corporation nationale.	Les GL sont responsables des routes locales. Les routes principales, de district et les voies de desserte relèvent de la responsabilité nationale.	GL	Le service public collecte, transporte et traite.
Lesotho	Deux entités nationales détenues par l'État.	Les GL sont responsables de la distribution de l'eau dans les villages. L'Autorité (nationale) de l'eau et des systèmes d'égouts est chargée de la fourniture du service. Le gouvernement paie les coûts d'investissement et la communauté est chargée de l'entretien.	Les GL sont responsables des routes, de la circulation et des routes secondaires. Un service de bus est géré par le service public national de bus.		Gouvernement national via l'Autorité de l'eau et des systèmes d'évacuation des eaux usées.
Malawi	Service public national	Commission locale de l'eau dans les grandes villes. Kiosques de distribution d'eau.	Services de transport au sein des conseils de juridiction. Existe des autorités spéciales (SLA) entre l'Office des routes et de nombreuses autorités locales.	Le gouvernement local collecte les déchets.	Commission locale de l'eau dans les grandes villes.
Zambie	Le service public national est chargé de l'acheminement et de la distribution.	Service public commercial détenu par les GL.	GL – Routes et transport public – mais pas de TP subventionné par l'État. L'Administration nationale des routes alloue des ressources financières aux agences des routes et assiste les GL. Les conseils sont chargés de l'entretien des routes.	Les GL sont responsables de l'élimination des eaux usées.	Relève de la responsabilité des GL, mais nombre d'entre eux ont créé des services publics commerciaux régionaux auxquels ils délèguent le service.

	Électricité	Eau	Transport	Déchets solides	Assainissement
Angola	Deux entreprises nationales de service public – l'une produit et distribue et la seconde est chargée de la distribution uniquement.	Création d'entreprises de service public provincial pour l'eau et l'assainissement, qui distribuent l'eau. Luanda distribue l'eau et gère le système de distribution d'eau local. Dans les autres zones, le directeur provincial de l'eau est responsable de la distribution de l'eau.	GL = systèmes de transport urbain et suburbain, stationnement, signalisation routière. Le gouvernement national est en train de rénover les routes des principales villes.	Les GL sont responsables de la collecte des déchets. Sous-traitance à une entreprise privée.	Services d'assainissement.
Mozambique	Entreprise publique.	Compétence des GL. L'eau en vrac relève de la compétence nationale. La distribution d'eau dans les villes les plus importantes est confiée à une société privée – les villes moins importantes gèrent leur propre distribution d'eau. La décentralisation implique que les villes gèrent elles-mêmes la fourniture en eau et l'assainissement.	Les routes et le transport relèvent des compétences des GL. La responsabilité pour les transports est partagée avec la province. Une entreprise gouvernementale nationale fournit le service de transport public par bus dans la zone de Maputo. L'Administration nationale des routes construit les routes.	La collecte et la gestion des déchets solides relèvent de la compétence des GL. Dans de nombreuses villes, les déchets solides ne sont pas collectés. Lorsque la collecte est effectuée, elle est facturée et administrée par la compagnie d'électricité.	Les autorités locales sont chargées de la gestion de l'assainissement.
Ghana	Compétence nationale	Compétence partagée entre le niveau national et local. Service public national	Le transport et les routes urbaines relèvent de la compétence des GL. Les GL supervisent le transport public local, la gestion de la circulation et le contrôle du stationnement.	Compétence partagée entre le niveau national et local. La gestion des déchets relève de la compétence municipale — dans les villes les plus petites, elle dépend du Département de l'agriculture.	Compétence partagée entre le niveau national et local. Les GL sont responsables de l'assainissement et de faire appliquer les lois sur l'assainissement.

	Électricité	Eau	Transport	Déchets solides	Assainissement
			Le Département des routes urbaines sous la houlette du ministère des Routes est responsable de la construction et de l'entretien des routes urbaines au Ghana – il se concentre généralement sur les travaux de grande envergure tandis que les travaux moins importants sont effectués par les villes elles-mêmes.		
Cap-Vert	Relève de la responsabilité du service public.	Le service public et les services municipaux gèrent les réseaux.	Ministère national.	Municipal, y compris les décharges.	Relève de la responsabilité du service public. Les municipalités sont chargées des systèmes de drainage de l'eau.
Togo	National. Le gouvernement national consulte les GL pour les plans au niveau local.	Partagé entre le niveau national et local. Consulté pour les plans au niveau local. Construction de canalisations d'eau communales. Distribue l'eau potable.	Partagé entre le niveau national et local. Consultés pour les routes nationales, régionales et préfectorales qui traversent les municipalités. Responsable de la construction et de l'entretien des routes locales. Contrôle de la circulation. Infrastructure de transport public.	Partagé entre le niveau national et local. Mise en place et planification de l'élimination des déchets et des sites de décharge.	Partagé entre le niveau national et local. Collecte et traitement des eaux usées.
Liberia	Service public national	Service public national	Monrovia fournit le transport public.	Relève de la responsabilité de la ville, mais sa capacité est limitée.	National
Sénégal	National	Partagé entre le niveau national et local.	Partagé entre le niveau national et local.	Partagé entre le niveau national et local.	Partagé entre le niveau national et local.

	Électricité	Eau	Transport	Déchets solides	Assainissement
Nigeria	Service public national	Distribution et extension de la distribution d'eau en zone urbaine. Eau courante partagée entre trois niveaux – les États fédérés sont chargés de l'eau urbaine, les gouvernements locaux de l'eau rurale.	TP et routes locales – GL. À Lagos, le TP relève de la responsabilité fédérale. L'État fédéré de Lagos est en train de mettre en place un nouveau service ferroviaire.	Les États fédérés et GL – collecte et élimination des ordures. Les GL sont chargés de la gestion et de l'élimination tandis que l'État fédéré génère des fonds via un système de cotisations et de contraventions.	Assainissement de base bien que les responsabilités ne soient pas clairement définies. Des systèmes d'assainissement n'existent qu'à Abuja et Lagos.
Bénin	Compétence nationale	Fonction partagée entre l'État et les municipalités. Construit l'infrastructure locale pour l'eau.	Fonction partagée entre l'État et les municipalités. Construction et entretien des routes locales. Construit et entretient l'infrastructure des transports tels que les arrêts de bus.	Fonction partagée entre l'État et les municipalités.	Fonction partagée entre l'État et les municipalités.
Gambie	Service public national	Service public national	Service public national des TP.		
Côte d'Ivoire – les LG n'ont pas d'existence légale.	Compétence nationale, régionale et locale. Soutien au programme régional d'électrification. Met en place le plan d'électricité local.	Compétence nationale, régionale et locale. Soutien à la distribution d'eau régionale. Développe et met en place les plans municipaux de distribution d'eau.	Compétence nationale, régionale et locale. Délivre les laissez-passer. Programme de sécurité routière. Signalisation routière. Régulation de la circulation locale.	Compétence nationale, régionale et locale.	Compétence nationale, régionale et locale. Soutien à l'assainissement local – met en place le plan d'assainissement local. Met en place le plan d'assainissement local.
Mali	Compétence nationale	Fonction partagée entre l'État et les municipalités.	Fonction partagée entre l'État et les municipalités. Transports publics et planification de la circulation. Routes locales – construction et gestion – lorsque cette compétence leur est confiée par les niveaux supérieurs du gouvernement.	Fonction partagée entre l'État et les municipalités.	Fonction partagée entre l'État et les municipalités.
Guinée-Bissau	Service public national	National et local.	TP = Ministère national.	Confusion concernant les responsabilités.	

	Électricité	Eau	Transport	Déchets solides	Assainissement
Sierra Leone	Service public national d'électricité	GL — chargé de garantir l'accès à une eau saine et de distribuer l'eau en zones rurales.			
Guinée	Service public national	GL	Les villes les plus importantes ont leur propre département des transports, chargé des routes et des transports.	GL	GL
Burkina Faso	Compétence nationale Fournit les moyens de production pour les plans nationaux d'électricité. Éclairage public.	Fonction partagée entre l'État et les municipalités. Surveillance de la qualité de l'eau. Fournit les moyens de production pour les plans nationaux de distribution d'eau. Distribution d'eau potable.	Fonction partagée entre l'État et les municipalités. Soutient le transport provincial. Construction et entretien des routes rurales. Contrôle de la circulation. Responsable de la construction et de l'entretien des routes locales et de la signalisation. Initiative et soutien aux transports publics et aux infrastructures des TP.	Fonction partagée entre l'État et les municipalités. Ramassage et élimination des déchets	Fonction partagée entre l'État et les municipalités. Chargé de faire appliquer les réglementations sur l'assainissement.
Niger	National	Partagé entre le niveau national et local.	Les GL ont certaines compétences.	Partagé entre le niveau national et local.	Partagé entre le niveau national et local.

Source : recherches des auteurs.

ANNEXE 2

Responsabilités dans la gestion des services locaux d'Amérique latine

GC	Gouvernement central	SP	Secteur privé
GR	Gouvernement régional ou État fédéré	EP	Entreprise publique
GL	Gouvernement local (municipalité)	ONG	organisations non gouvernementales
GM	Gouvernement métropolitain	OC	organisations communautaires

Pays	Eau et assainissement	Déchets solides domestiques	Transports publics urbains	Sécurité publique locale
Argentine	SP, qu'il s'agisse d'entreprises propriétaires ou de concessions données depuis les GR et GM ; EP aux niveaux régionaux et locaux ; GL avec des rôles mineurs pour la surveillance et l'opérationnel.	SP, principalement en concession donnée par les GL ; Tarifs, surveillance et investissements avec des ressources des GC, GL et GR.	Systèmes de transports intégrés définis par les GL ou GM. ; EP des GM et de certains GL ; Voies et surveillance par les GL ; SP comme opérateurs en concessions.	Police fédérale et provinciale et GM ; Programmes de prévention et d'action des GL avec les OC et les ONG.
Bolivie	EP, fondamentalement du GC ou départemental ; Normes nationales et programmes d'investissement de GR et GL ; GL engagés sur les tarifs, l'opérationnel et la surveillance.	Entreprises et instances des GL ; Actions intermunicipales pour les décharges ; Surveillance depuis les GC et l'opérationnel depuis les GL.	Entreprises ou instances municipales et rôle important du SP au niveau des microentreprises, coordination par le GL ou le GR ; Surveillance et normes du GC.	Coordination entre la police et les GL ; Programmes de police communautaire en accord avec les OC.
Brésil	EP et SP sous mandat des GR ou GM ; Rôle de GL pour la surveillance et le cofinancement des programmes avec les EP ; Associations de GL pour le traitement des eaux.	GL ou GR (et GM) avec EP ou SP sous régime de concession ; Actions pour recyclage et récupération avec les OC et ONG, avec un rôle de direction des GL.	EP au niveau des États fédérés ou de GM ; Action complémentaire du SP ; Coordination et surveillance par les GL ; Tarifs et subventions par les GR.	La police du GR et la police spécialisée ; Programme de prévention et actions urbaines du GR et des GL, dans certains cas avec les OC et ONG ; De plus en plus d'engagement de la part des GL.
Chili	SP depuis 2000 (ex. EP) ; Surveillance du GC ; Les GL identifient les populations recevant des subventions ; Les OC en charge de systèmes autonomes de distribution d'eau potable.	SP ou sous concession du GL ; Le GC définit les normes et les régulations ; Tarifs et subventions mis en place par les GL.	EP, Metro et système de <i>bus transantiago</i> avec le SP ; Régulation des tarifs du GC ; Entretien des voies par le GR et les GL.	Police du GC : <i>Carabineros</i> du Chili ; Programmes locaux de prévention et urbains (les GL avec les OC) ; Coordinations entre les GL et la police.
Colombie	EP des GL et GR ; Participation mineur du SP à travers des concessions ; Rôle essentiel des GL pour le financement, les tarifs et les subventions ; Action intermunicipale croissante en coordination avec GR et GC.	EP des GL et GR ; Concessions au SP ; Programmes de récupération et recyclage des déchets ; Actions avec ONG et OC, depuis les GL ou avec l'association intermunicipale pour les décharges.	GC et GM délèguent aux EP ou au SP en régime de concession ; Systèmes intégrés de transports publics à Bogotá et dans les principales villes ; SP opérateurs sous concession.	Police nationale et départementale ; Programmes de prévention et urbains des GL et GM ; Encouragement pour des programmes communautaires avec les GL.

Pays	Eau et assainissement	Déchets solides domestiques	Transports publics urbains	Sécurité publique locale
Costa Rica	EP centrales, dans le cadre normatif du GC ; Rôle des GL dans la surveillance et une complémentarité opérationnelle ; GL et OC pour les systèmes ruraux autonomes.	Entreprises des GL ou concessions au SP sous la supervision municipale ; Surveillance et normes du GC et décharges régionales ; Avancées dans le domaine du recyclage avec les ONG et OC.	Systèmes intégrés de transport urbain, avec présence significative du SP, au niveau des petites entreprises ; Tarification et normes depuis le GC.	Polices multiples (14) et priorité à la sécurité communautaire et à la police de proximité ; Comités locaux de sécurité avec GL et OC.
Équateur	EP au niveau central, régional ou municipal et intervention du SP à travers des concessions ; Financement public et tarifs subventionnés (urbains et ruraux).	Entreprises des GL ou délégation municipale au SP par concessions ; Programmes intermunicipaux de décharges ; Supervision par le GC.	Entreprises municipales ou sous-concessions au SP ; Investissements et surveillance par le GC ; Rôle clé du SP pour les microentreprises.	Polices nationales, locales et métropolitaines ; Programmes de sécurité publique locale avec un rôle croissant des GL et OC.
Salvador	Entité centralisée du GC pour la gestion, la surveillance, les tarifs et l'opérationnel ; Rôle de collaboration des GL, spécialement pour les en systèmes autonomes ruraux ; Expérience intermunicipale importante à Montañosa.	Compétence locale, avec des services directs et des concessions ; Financement du GC pour les tarifs et lignes budgétaires ; Contrôle des décharges par le GC.	Régulations du GC pour un système complexe de 1 100 routes (900 autobus et 250 microbus) ; Un nouveau système de transport public est en développement ; Rôles municipaux pour les voies et les contrôles.	GC et GM fixent les normes et sont en charge de la surveillance ; Police nationale spécialisée et forces armées pour les actions antidrogues et antidélinquances ; GL pour actions préventives et urbaines.
Guatemala	Régulations, investissements et programmes du GC ; Également entreprises des GL ; Participation croissante du SP (concessions) ; Programmes ruraux avec les OC.	Gestion principale des GL avec régulations sanitaires et ressources du GC ; Décharges intermunicipales et systèmes autonomes ruraux.	Gestion de base du SP avec propriétés associées (coopératives) et en relation avec les GL ; Régulation et appui financier du GC.	Entités nationales (GL) en coordination avec les GL ; Actions locales pour prévention et récupération des espaces publics.
Honduras	GC pour la planification et les normes ; Les GL sont en charge du service avec la gestion directe, entité administratrice de l'eau, et SP par concession.	Responsabilité directe des GL avec action directe ou contrats au SP ; Le GC coordonne, se charge des normes et exerce les contrôles.	Le GC autorise la prestation de service, urbain, intermunicipal et rural, qui favorise le SP ; Les GL sont en charge de l'aménagement des voies, terminaux et stations et gares.	Les instances de la police du GC prennent une taxe sur la sécurité ; Les GL ont en charge la prévention, la récupération urbaine et la « <i>convivencia ciudadana</i> » (le vivre en commun urbain) avec les OC.

Pays	Eau et assainissement	Déchets solides domestiques	Transports publics urbains	Sécurité publique locale
Panamá	GC, au travers de l' <i>Instituto de Acueductos y Alcantarillado, IDAN</i> (Institut des aqueducs et égouts) ; Régulations sanitaires par le GC ; Entité administratrice des aqueducs en zones rurales.	GC depuis l'Autorité nationale d'assainissement (<i>Autoridad Nacional de Aseo – ANA</i>), spécialement dans la capitale de Panamá ; Les GL sont responsables dans le reste du pays.	GC par l'intermédiaire de l'Autorité de la circulation et des transports terrestres (<i>la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre – ATTT</i>) ; Mécanisme de concession au SP pour le transport urbain et interurbain.	Police nationale en relation avec le GC ; Les GL sont responsables du domaine de la sécurité locale (juge de police administrative).
Paraguay	Rôle central du GC dans la gestion, la surveillance et les tarifs ; Rôle croissant des GR (gouvernements départementaux) et des GL en régions et localités (systèmes autonomes ruraux).	Opérateurs municipaux directs (66 %) et sous concession au SP (30 %) ; Régulations nationales du Secrétariat de l'environnement (<i>Secretaría del Ambiente – SEAM</i>) ; Installations de traitement intermunicipales.	Rôle fondamental du GC et incorporation des GR (gouvernements départementaux) pour normes, contrôles et tarifs.	GC, en coordination avec la police nationale ; Programmes en zones frontalières ; Actions des GL en zones à haut risque ; Police municipale d'Asunción en formation.
Mexique	Les EP, et spécialement avec les GR, GM et SP à travers les concessions des GL et GR ; Financement, subventions et surveillance par les GR et GM ; Action intermunicipale, spécialement pour secteurs ruraux.	Les lois et normes sont nationales ; La gestion est essentiellement du ressort des GL, en coordination avec les GR, et l'opérationnel est du domaine de l'intermunicipal pour les décharges ; Expériences croissantes de recyclage avec ONG et OC.	Systèmes publics de transports urbains et métropolitains de GR et GM ; L'opérationnel est du SP avec des concessions données par les GL ; Le rôle des GR et GL concerne l'entretien des voies et les contrôles.	Entités de polices nationales, métropolitaines, municipales et des États fédérés, avec coordination complexe ; Programme de prévention avec les OC et ONG ; Rôle croissant des GL.
Pérou	Coexistence des EP (nationales et régionales) et du SP, en systèmes de concessions ; GL en charge de la surveillance et des subventions ; Systèmes locaux autonomes en milieu rural.	Responsabilité complètement locale, exercée directement ou en concession au SP ; Les entités provinciales s'occupent du suivi du traitement et du ramassage.	Compétences diverses de GC, GR, GM et GL ; Importante expansion des petits entrepreneurs et présence d'activités informelles.	La police nationale est l'entité responsable ; Expériences notables de GL avec les OC au « <i>serenazgo</i> » (gardien de rue).
République dominicaine	EP (nationales et régionales) et intervention croissante du SP à travers des concessions ; Systèmes ruraux autonomes avec présence des GL et OC.	Entreprises et/ou services locaux (GL) pour ramassage, et intervention du SP pour le traitement ; Décharges au niveau intermunicipal ; Recyclage : GL, OC et ONG.	Systèmes de multiples opérateurs privés (microentreprises et motos) ; Avancées de l'autorité métropolitaine de Saint-Domingue.	Polices en gestion complexe avec les GL ; Expériences communautaires notables avec OC et ONG ; Actions focalisées sur les zones marginales à haut risque.

Pays	Eau et assainissement	Déchets solides domestiques	Transports publics urbains	Sécurité publique locale
Uruguay	Institutions propres du GC, avec rôles importants des GM ; Régulations, tarifs et contrôles exercés par le GC ; Les GL ont un rôle actif en province.	Responsabilité des GL (le nouveau troisième niveau municipal), en coordination avec GR (départementaux), pour traitement des déchets ; Expériences des GM et des OC pour le recyclage.	Responsabilité du GC et GM (mairie de Montevideo) ; EP et concessions au SP ; Tarification, régulations et contrôles des GC.	Police nationale et spécialisée ; GM actif en prévention, récupération urbaine et population à risque avec des actions préventives (avec les OC et ONG).
Venezuela	Rôles de direction du GC et des GR ; Importante des GL dans les zones rurales, systèmes autonomes inclus.	Organes du GC et des GR en charges des normes, de la planification et des contrôles ; Rôle opérationnel des GL avec appui significatif des GR (États fédérés).	Responsabilité municipale pour les prestations du SP (entreprises et coopératives) ; À Maracaibo et Caracas, organismes municipaux de transports spécialisés.	Police nationale et spécialisée ; Engagements des GC, GR et GL pour la prévention et les investissements urbains ; Relation complexe entre GL, polices et OC pour les questions de délinquance, drogues et crime organisé.

ANNEXE 3

Caractéristiques des pays d'Asie-Pacifique présentés dans cette étude

	PIB par personne (PPP) [en USD]	Population totale (par milliers)	Population urbaine (par milliers)	Pourcentage urbain	Taux moyen d'augmentation de la population urbaine (2010-2015)
Asie de l'Est					
Chine	7 554	1 354 146	635 839	47,0	2,29
Japon	33 566	176 995	84 875	66,8	0,15
Corée	28 982	48 501	40 235	83,0	0,61
Asie du Sud					
Bangladesh	1 677	164 425	46 149	28,1	3,13
Inde	3 535	1 214 464	364 459	30,0	2,38
Népal	1 255	29 853	5 559	18,6	4,65
Pakistan	2 791	184 753	66 318	35,9	3,10
Sri Lanka	5 098	20 410	2 921	14,3	1,06
Asie du Sud-Est					
Cambodge	2 159	15 053	3 027	20,1	3,24
Indonésie	4 411	232 517	102 960	44,3	1,72
Malaisie	15 800	27 914	20 146	72,2	2,44
Philippines	3 928	93 617	45 781	48,9	2,26
Thaïlande	8 749	68 139	23 142	34,0	1,77
Vietnam	3 193	89 029	27 046	30,4	3,03
Pacifique					
Australie	37 912	21 512	19 169	89,1	1,17
Fidji	4 700	847	440	51,9	1,7
Nouvelle-Zélande	29 352	4 467	3 751	86,2	0,92

Source : Pour le PIB par habitant : méthode PPP, BAD (2011), p. 162. Pour les données sur la population : ONU-Habitat (2010), pp. 254-255.

ANNEXE 4

Les niveaux de gouvernements locaux dans les pays d'Asie-Pacifique

Pays	Premier niveau	Deuxième niveau	Troisième niveau	Quatrième niveau	Total
Asie de l'Est					
Chine	19 141 <i>zhen</i> (villes), 14 646 <i>xiang</i> (villages), 6 686 <i>jiedaobanshichu</i> (sous-districts), 1 098 <i>min-zuxiang</i> (villages ethniques), 181 <i>sumus</i> , 2 <i>qugongsuo</i> (bureaux publics de districts), 1 <i>minzusumu</i> (<i>sumu</i> ethniques), 623 669 <i>cunminweiyuanhui</i> (comités de village), 80 717 <i>juminweiyuanhui</i> (comités de voisinage)	1 461 <i>xian</i> (comtés), 855 <i>shiqiaqu</i> (districts), 367 <i>xianjishi</i> (villes au niveau du pays), 117 <i>zizhixian</i> (comtés autonomes), 49 <i>qi</i> (banners), 3 <i>zizhiqi</i> (banners autonomes), 3 <i>tequ</i> (districts spéciaux), 1 <i>linqu</i> (zone forestière)	17 <i>diqu</i> (préfectures), 283 <i>dijishi</i> (préfectures au niveau des villes), 30 <i>zizhizhou</i> (préfectures autonomes), 3 <i>meng</i> (ligues)	23 <i>sheng</i> (provinces), 5 <i>zizhiqu</i> (régions autonomes), 4 <i>zhixiashi</i> (municipalités), Remarque : les 2 <i>tebiqingzhengqu</i> (régions administratives spécifiques de Hong Kong et de Macau) sont classées comme appartenant au niveau cinq de gouvernance	749 364
Japon	184 villages, 754 villes	686 villes, 40 villes spéciales, 41 villes principales, 19 villes désignées	47 préfectures, 1 autorité métropolitaine (Tokyo)		1 772
Corée	75 <i>si</i> (villes), 86 <i>gun</i> (conseils), 67 <i>gu</i> (districts)	7 <i>gwangyuk-shi</i> (gouvernements métropolitains)	9 gouvernements provinciaux		244
Asie du Sud					
Bangladesh	4 501 <i>union parishad</i> (villages ruraux), 316 <i>pourasabha</i> urbains (conseils municipaux)	485 <i>upazilaparishad</i> (départements), 61 <i>zilaparishad</i> (districts), 3 <i>hill district parishad</i> (gouvernements locaux)	10 corporations de ville	7 divisions administratives	5 411
Inde	239 432 <i>grampanchayat</i> (villages ruraux), 2 108 <i>nagarpanchayat</i> (villages urbains)	6 087 <i>panchayat-samiti</i> (municipalités rurales), 543 <i>zillaparishad</i> (municipalités rurales), 1 595 municipalités (urbaines)	14 conseils de districts autonomes (ruraux), 139 corporations municipales (urbaines)	28 États fédérés, 7 territoires administrés au niveau fédéral	249 953
Népal	3 915 comités de développement de village, 58 comités de développement municipaux	75 comités de développement de district			4 048

Pays	Premier niveau	Deuxième niveau	Troisième niveau	Quatrième niveau	Total
Pakistan	6 125 administrations de conseil d'union	500 <i>tehsil</i> (administrations de ville), 150 gouvernements de district	4 provinces		6 779
Sri Lanka	256 conseils de village, 37 conseils urbains, 18 conseils municipaux	25 districts	8 conseils provinciaux		344
Asie du Sud-Est					
Cambodge	1 633 <i>khum</i> (communes dans les districts dits <i>srok</i> , ou communes dans les <i>khan</i> et <i>krong</i> dits municipalités)	9 <i>khan</i> (dans la capitale), 182 <i>srok</i> (districts) et <i>krong</i> (municipalités) au niveau de la province	23 <i>khaet</i> (provinces) et 1 <i>reach theany</i> (dans la capitale)		1 849
Indonésie	60 924 <i>desas</i> (villages ruraux), 8 216 <i>kelurahan</i> (villages urbains)	6 694 sous-districts, 400 <i>kabupaten</i> (régences), 98 municipalités	33 <i>propinsi</i> (provinces), 1 gouvernement métropolitain (Jakarta)		76 366
Malaisie	99 conseils de district	38 conseils municipaux	12 conseils municipaux		149
Philippines	41 899 <i>barangay</i> (villages), 1 479 municipalités	143 villes agréées	81 provinces, 2 autorités métropolitaines	2 régions autonomes	43 606
Thaïlande	1 239 <i>tessaban</i> (municipalités), 6 744 <i>tambon</i> (sous-districts), 1 conseil municipal (Pattaya)		75 <i>changwat</i> (provinces), 1 capitale (Bangkok)	1 autorité métropolitaine (<i>BMA</i>)	8 061
Vietnam	9 085 <i>xaor</i> (communes rurales), 1 403 communes urbaines, 624 villages	548 <i>huyen</i> (districts ruraux), 47 <i>quanor</i> (districts urbains)	58 provinces, 5 <i>thanh pho</i> (villes sous la juridiction du gouvernement central)		11 770
Océanie					
Australie	565 organes de gouvernement local	6 États fédérés, 2 territoires principaux	10 territoires insulaires		573
Nouvelle-Zélande	67 autorités territoriales (villes et districts), 11 conseils régionaux				78

Sources : Documents individuels pour le projet CGLU-ASPAC sur la gouvernance des services publics de base (2012). Ce tableau est une mise à jour des données sur les pays de l'Asie du Pacifique collectées par CGLU (2010).

Pays	Eau et épuration	Assainissement	Transport	Énergie	Gestion des déchets solides
Inde	E/P élaborent les politiques et s'occupent habituellement des fournitures via organismes paraétatiques	GL, principaux responsables ; SP joue un rôle important ; ONG fournissent le service dans les communautés urbaines démunies	E/P et GL élaborent les politiques ; SP, principal fournisseur bien que dans les grandes villes ; les organes M/R paraétatiques fournissent les services	GL élaborent les politiques ; E/P fournissent le service via organismes paraétatiques ; SP génère et distribue dans les petites villes	GC fixe les normes ; organes M/R gèrent l'élimination dans les grandes villes ; SP fournit le service aux foyers ; ONG jouent un grand rôle dans la collecte
Indonésie	E/P et GL fournissent l'eau en utilisant les SPA localement connues sous le nom de PDAMS ; SP joue un rôle important dans les zones métropolitaines via des schémas de PPP	GL élaborent les politiques mais E/P et GL sont les principaux responsables ; GL utilisent les SPA pour fourniture du service ; SP actif dans les petites villes	GC en charge du réseau de routes nationales ; E/P gèrent immatriculation des véhicules ; SP, principal fournisseur, en particulier pour paratransit ; GL gèrent la circulation	GC utilise les SPA pour production et distribution d'électricité ; SP, impliqué dans le financement via schémas PPP ; GL jouent un rôle sur la régularité	GC élabore les politiques ; E/P et GL, principaux responsables ; SP joue un rôle important dans élimination ; ONG et OC, actives pour la collecte, le recyclage et le compostage
Japon	GL, principaux fournisseurs pour l'eau via les SPA	GL, principaux fournisseurs pour les systèmes d'épuration	GL, principaux responsables pour le transport ; SP gère les systèmes de transport ; GC fournit le financement des grands systèmes ferroviaires	SP fournit le service ; GL ont un rôle mineur, excepté pour la sécurité	GL, principaux responsables pour la collecte et l'élimination
Corée	GC élabore les politiques et les normes ; GL fournissent les services	GL, principaux responsables	GC fixe les normes ; GL régulent mais SP joue un rôle important	GC, principal responsable pour la production via la SPA KEPCO ; SP commence à jouer un rôle plus important via fournisseurs d'électricité indépendants	GC élabore les politiques et les réglementations ; GL gèrent collecte et élimination ; SP impliqué dans le tri, le recyclage et le compostage
Malaisie	GC (fédéral) et E/P ont la responsabilité conjointe via les SPA ; SP avait un rôle important mais GC et E/P ont pris le relais en 2005	GC élabore les politiques et les réglementations ; SP gère l'épuration, via <i>Indah Water Consortium</i>	GC élabore les politiques et réglemente ; SP gère les bus et autres transports publics ; GL régulent la circulation et les routes	E/P gère la génération et la distribution via les SPA ; GC contrôle la fourniture de carburant via la SPA nationale (Petronas) et a donc tout pouvoir	GC a autorité fédérale sur l'élimination des déchets solides ; GL sont responsables de la collecte

Pays	Eau et épuration	Assainissement	Transport	Énergie	Gestion des déchets solides
Népal	GC élabore les politiques mais E/P (appelés districts) sont responsables de la distribution d'eau à Katmandou, et la SPA gère l'eau et l'épuration	Même organisation que pour l'eau car assainissement fait partie du système de fourniture d'eau	GC construit et entretient le réseau routier ; SP joue un rôle important en particulier dans le transport intraville et dans les liaisons intervilles	GC fournit l'électricité via la SPA (Autorité de l'électricité du Népal) ; SP, désormais engagé dans le secteur via PPP	GL gèrent la collecte des déchets solides via comités locaux ; ONG et OC, activement impliquées dans la collecte
Nouvelle-Zélande	GC (fédéral) élabore les politiques et les normes ; E/P gèrent l'eau via SPA	E/P élaborent les politiques ; GL gèrent les services, souvent via SPA	GC, responsable des routes principales ; E/P élaborent les politiques et surveillent la situation ; GL gèrent la circulation locale	GL, responsables mais entreprises SP fournissent désormais l'électricité ; E/P contrôlent la conformité aux normes	GL fournissent les services mais exploitation habituellement gérée par entreprises du SP
Pakistan	GC (fédéral) fixe les normes ; E/P fournissent les services ; GL utilisent SPA pour gérer les services	E/P, désormais en charge de la fourniture des services via SPA ; GL jouent un rôle mineur	GC entretient les routes nationales ; E/P, responsables des routes locales ; SP fournit la plupart des services	GC élabore les politiques ; E/P contrôlent fourniture via SPA ; GC propose au SP d'avoir un rôle plus important	E/P fixent les normes ; GL fournissent ; ONG et OC assistent les services publics
Philippines	GC élabore les politiques et les normes ; SPA fournissent l'eau dans les grandes villes ; SP fournit l'eau dans les zones métropolitaines avec financement PPP	GC élabore les politiques et les normes ; SPA fournissent les grandes villes ; GL régulent dans les petites villes ; SP fournit également des services	GC élabore les politiques, est responsable des routes nationales ; SP fournit autres transports ; SPA gèrent systèmes de transport dans zones métropolitaines	GC élabore les politiques et les normes ; SP fournit les zones métropolitaines et grandes villes, entreprises SP fournissent électricité dans les plus petites villes	GC fixe les normes ; GL fournissent les services via entreprises SP ; ONG et OC jouent un rôle important dans le recyclage et le compostage
Sri Lanka	GC, responsable des politiques, du financement et de la gestion via <i>Water Board</i>	GC élabore les politiques ; GL fournissent les services	GC gère les services ; SP fournit également les véhicules de transport	GC gère le système via une SPA ; GL apportent leur soutien pour la réglementation et assurent la sécurité	GC élabore les politiques ; GL fournissent les services ; ONG et OC apportent leur assistance
Thaïlande	GC élabore les politiques et les normes ; E/P fournissent les services ; à Bangkok, autorité métropolitaine gère le système	GC élabore les politiques ; GL fournissent les services ; SP fournit également les services dans les petites villes	GC élabore les politiques et les normes ; à Bangkok, SPA fournit le service ; SP fournit également les bus et le paratransit	E/P fournissent le service ; à Bangkok, SPA fournit l'électricité ; SP fournit les zones locales	GC élabore les politiques ; GL fournissent les services ; ONG et OC apportent programme de soutien
Vietnam	GL, responsables principaux, mais suivent les normes de santé du GC	GL, responsables principaux ; SP fournit les petites villes et les villages	SP, principal gérant du transport ; GL contrôlent la circulation	GC fournit l'électricité via SPA ; GL, habilités à fournir l'énergie via SP ou schémas PPP	SP, principal fournisseur de service ; GL gèrent les sites d'enfouissement ; ONG actives dans le recyclage et le compostage

ANNEXE 6
Gouvernements locaux ayant participé à l'étude CGLU-ASPAC (115)

Pays, unité de gouvernement local	Type d'unité de gouvernement local	Taille de la population
Australie (12)		
Blacktown	Conseil municipal	300 000
Brisbane	Conseil municipal	1 079 000
Coffs Harbour	Conseil municipal	75 000
Cowra	Conseil municipal	13 000
Gosford	Conseil municipal	168 000
Hornsby	Conseil municipal	162 000
Joondalup	Conseil municipal	167 000
Marion	Conseil municipal	77 500
Mount Gambier	Conseil municipal	25 000
Penrith	Conseil municipal	180 000
Ryde	Conseil municipal	105 000
Shoalhaven	Conseil municipal	96 000
Bangladesh (5)		
Bogra	Municipalité	600 000
Gazipur	Municipalité	1 300 000
Kakonhat	Municipalité	18 515
Nilphamari	Municipalité	73 000
Singra	Municipalité	50 000
Cambodge (7)		
Battambang	Ville	145 229
Kampong Cham	Ville	44 609
Kampong Chhnang	Ville	40 198
Kampot	Ville	34 088
Phnom Penh	Capitale	1 501 725
Stung Sen	Ville	55 601
Takhmao	Ville	65 867
Chine (9)		
Changchun	Municipalité	3 500 000
Changsha	Ville	7 100 000
Guangzhou	Ville sous juridiction provinciale	12 000 000
Haikou	Municipalité	2 000 000
Harbin	Ville	10 630 000
Jilin	Ville	4 500 000
Shenyang	Ville	8 300 000
Wuhan	Ville	9.790.000
Xi'an	Municipalité	8 400 000
Inde (10)		
Ahmedabad	Corporation municipale	5 568 685
Bhopal	Ville	1 795 000
Faridabad	Ville	1 055 938
Gwalior	Ville	1 053 000
Indore	Corporation municipale	1 960 000
Jabalpur	Corporation municipale	1 050 000

Pays, unité de gouvernement local	Type d'unité de gouvernement local	Taille de la population
Nagpur	Corporation municipale	2 350 000
Rajkot	Corporation municipale	1 400 000
Solapur	Ville	1 000 000
Ujjain	Ville	515 000
Indonésie (9)		
Balikpapan	Ville	630 000
Banda Aceh	Ville	240 000
Bandar Lampung	Ville	891 374
Medan	Ville	2 033 156
Payakumbuh	Ville	129 055
Probolinggo	Ville	217 062
Soring	Ville	133 731
Surabaya	Ville	3 058 401
Tarakan	Ville	239 787
Japon (3)		
Hamamatsu	Ville	816 848
Sapporo	Ville	1 927 505
Shizuoka	Ville	721 967
Corée du Sud (6)		
Busan	Ville	3 556 000
Changwon	Ville	1 100 000
Daegu	Ville	2 600 000
Jeju	Ville	583 284
Jeollabuk-do	Ville	1 874 00
Gunsan	Ville	277 323
Népal (9)		
Banepa	Municipalité	19 900
Bhaktapur	Municipalité	72 543
Bhimeswor	Municipalité	21 916
Dulikhel	Municipalité	17 276
Kirtipur	Municipalité	40 835
MadhyapurThimi	Municipalité	62 000
Ratnavagar	Municipalité	35 335
Siddharta Nagar	Municipalité	108 558
Tansen	Municipalité	17 276
Nouvelle-Zélande (9)		
Dunedin	Conseil municipal	122 000
Gisborne	Conseil de district	45 000
Hurunui	Conseil de district	10 600
Masterton	Conseil de district	22 600
Palmerston North	Conseil municipal	82 150
South Wairarapa	Conseil de district	9 640
Wairoa	Conseil de district	9 000
Wellington	Conseil municipal	200 000
Westland	Conseil de district	8 500

Pays, unité de gouvernement local	Type d'unité de gouvernement local	Taille de la population
Pakistan (6)		
Abbotabad	Ville	881 000
Awaran	Ville	206 000
Kasur	Ville	288 000
Khanewal	Ville	360 000
Lodhran	Ville	322 000
Sukher	Gouvernement de district	1 500 000
Philippines (8)		
Calapan	Ville agréée	116 976
Dipolog	Ville agréée	125 000
Laoag	Ville agréée	105 695
Palayan	Ville agréée	37 219
San Fernando, La Union	Ville agréée	119 322
San Pablo, Laguna	Ville agréée	234 000
Vigan	Ville agréée	50 123
Zamboanga	Ville agréée	807 129
Sri Lanka (6)		
Anuradhapura	Conseil municipal	120 000
Colombo	Conseil municipal	647 100
Dambulla	Conseil municipal	25 000
Kandy	Conseil municipal	150 000
Kurunegala	Conseil municipal	40 000
Matale	Conseil municipal	40 000
Thaïlande (8)		
Chiangrai	Municipalité	70 000
Muangklang	Municipalité	20 000
Pakrret	Municipalité	180 000
Phuket	Municipalité	72 265
Songkla	Municipalité	69 325
Udonthani	Municipalité	135 903
Wiangfang	Municipalité	7 600
Yala	Municipalité	62 000
Vietnam (8)		
Bien Hoa	Ville	836 000
Ha Tinh	Ville	92 894
Hai Duong	Ville	218 500
Nam Dinh	Ville	272 722
Ninh Binh	Ville	350 000
Soc Trang	Ville	137 553
Son Tay	Ville	181 831
Vinh	Ville	307 975

ANNEXE 7

Les principales contributions du traité de Lisbonne pour les SIG

L'article 4 du TUE dispose clairement que « L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale ».

De même, le « principe de subsidiarité », qui a été intégré par le traité de Maastricht comme base de l'Union européenne en 1992, est réaffirmé et développé par l'article 5 du TUE et dans le Protocole n° 2 qui institue en particulier un contrôle des Parlements nationaux : « En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en

raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les Parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole » (art. 5, § 3, du TUE).

L'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pose explicitement la base légale d'un droit dérivé sur les SIEG, avec une procédure de codécision du Conseil et du Parlement européen. Il fait référence à deux reprises aux compétences des États membres et de leurs collectivités (référence à l'art. 4). En tant que « disposition d'application générale », elle doit être appliquée dans toutes les politiques de l'UE, y compris celles du marché intérieur et de la concurrence.

Article 14 du TFUE

Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.

Le traité de Lisbonne donne valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux. L'article 6 du TUE dispose que « L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits

fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités » (*sauf pour la Pologne et le Royaume-Uni*).

Article 36 de la Charte des droits fondamentaux

L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément aux traités, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

Le Protocole sur les services d'intérêt général (n° 26) est annexé aux traités (TUE et TFUE) et a la même valeur juridique que les traités eux-mêmes en tant que part intégrale de ceux-ci. Il recense les « valeurs communes de l'UE » concernant les SIEG.

Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

SOUHAITANT souligner l'importance des services d'intérêt général,

SONT CONVENUES des dispositions interprétatives ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

Article premier

Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment :

- le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ;
- la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;
- un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

Article 2

Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général.

ANNEXE 8

Aperçu de la législation sur la gouvernance et les juridictions et nominations politiques dans la région MEWA

	Principales lois de gouvernance	Gouvernance des districts	Structures de gouvernance et nominations/élections
Iran	Loi sur l'organisation, les fonctions et l'élection des conseils islamiques et les maires (1999)	<ul style="list-style-type: none"> – Gouvernement central – 30 provinces – Cantons – Districts – Villages 	<ul style="list-style-type: none"> – Gouverneurs généraux nommés gèrent les provinces – Conseils municipaux des villes et villages élus – Ministère de l'Intérieur travaille avec les villes et conseils locaux pour nommer les maires
Iraq	<ul style="list-style-type: none"> 1° Constitution irakienne de 2005 – définition de l'autonomie de la région kurde 2° Loi n° 21 de 2008 – la loi des gouvernorats pas incorporée dans la région (administrant toutes les régions, sauf le Gouvernement régional kurde, statut du Kirkuk toujours non résolu) 	<ul style="list-style-type: none"> – Gouvernement central – 18 governorats (incluant 3 semi-autonomes du GRK) – District (<i>qada</i>) – Sous-district (<i>nihaya</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> – Conseils municipaux élus et présidés par un <i>executive officer</i> nommé par le gouvernement central – Ministère des Municipalités et des Travaux publics – Conseils des gouvernorats élus par le peuple ; conseils de gouvernorat choisissent gouverneur – 25 % de quota pour la parité du gouvernement central : pas de quota local ni pour le gouvernorat

	Principales lois de gouvernance	Gouvernance des districts	Structures de gouvernance et nominations/élections
Jordanie	1° Loi du ministère des Affaires municipales n° 27 avec révisions 2° Loi des municipalités n° 29-1955 et révisions 3° Loi de régularisation des villes, villages et bâtiments n° 29 de 1960 et révisions conséquentes	Gouvernement central 12 governorats Districts Sous-districts 94 municipalités sous les governorats, classées en 4 catégories basées sur la population (excepté pour le Grand Amman)	Gouverneurs nommés par le ministère de l'Intérieur Maires et conseils municipaux élus La moitié du conseil du Grand Amman et le président du conseil nommés par le Cabinet Conseils municipaux doivent avoir 20 % de représentation de femmes
Liban	Décret-loi n° 118 du 30/06/1977 et ses amendements (Acte municipal : « Tout travail doit avoir un caractère ou une utilité publique au sein de l'espace de la municipalité ou sous la juridiction du conseil municipal »)	– Gouvernement central – 6 <i>mohafazat</i> (districts) – 26 <i>qada</i> (sous-districts) – 945 municipalités	– Gouverneur (<i>mohafez</i>) – Gouverneur du district (<i>kaemakam</i>) – Membres élus du conseil municipal ; membres du conseil élisent un président et un vice-président
Palestine	Loi de 1997 sur la gouvernance locale	– Governorats (<i>muhafazat</i>) – Conseils municipaux – Conseils de village – Catégorie "A" des terrains (17,7 %) : gouvernés par PNA – Catégorie des terrains "B" (18,3 %) : PNA contrôle les affaires civiles, Israël contrôle la sécurité – Catégorie des terrains "C" (64 %) : Israël garde une autorité civile et sécuritaire	– PNA est le gouvernement central – Gouverneurs nommés par le ministère de l'Intérieur – Les deux conseils sont élus – Quota de 20 % pour les conseils municipaux
Arabie saoudite		– Gouvernement central 13 régions, dans lesquelles : – Governorats – Districts – Autorités des villes – Municipalités	– Directeur du conseil régional (émir) nommé par le roi avec rang de ministre – Maires municipaux nommés – Moitié du conseil municipal élue ; l'autre moitié nommée par le roi – Les femmes éligibles aux élections locales à partir de 2015
Syrie	Loi nationale sur l'administration locale de 2011	– Gouvernement central – 14 provinces (governorats/ <i>mohafazat</i>) – 60 districts – Cantons (sous-districts) – Villes/villages	– Chaque province est dirigée par un gouverneur nommé par le ministère de l'Intérieur – Governorats, districts, sous-district et conseils municipaux élus – Ces conseils élisent leur dirigeant
Turquie	1° Loi municipale n° 5393 de 2005 2° Loi sur l'administration spéciale provinciale n° 5302 3° Loi des villages n° 442 4° Loi sur les municipalités métropolitaines n° 5216	– Administration centrale – 81 administrations provinciales – 16 municipalités métropolitaines (divisées en administration métropolitaine municipale et en municipalités de district) – 2 950 municipalités	– Conseils et exécutifs du conseil élus à presque tous les niveaux – Autorités et <i>administratives executives</i> provinciales (gouverneurs) élues par l'administration centrale
Yémen	Loi sur l'autorité locale de 2000	– Gouvernement central – 20 governorats – Ville de Sanaa – 333 districts	– Governorat et président du conseil de district élu par un district et des conseils de governorat – Conseils de district et conseils de governorat élus par le peuple

ANNEXE 9

Résumé de la participation du secteur privé dans les infrastructures de la région MEWA

Indicateurs représentés (1990-2011)	Afghanistan	Iran	Iraq	Jordanie	Liban	Syrie	Turquie	Palestine	Yémen	Total (des pays étudiés)
Secteurs étudiés	Énergie, télécom	Énergie, télécom	Énergie, télécom, Transport	Énergie, télécom, transport, eau et traitement des eaux	Télécom, transport, eau et traitement des eaux	Télécom, transport	Énergie, télécom, transport, eau et traitement des eaux	Énergie, télécom, eau, traitement des eaux	Énergie, télécom, transport	
Projets arrivant à finalisation financière	6	9	8	17	8	4	118	6	10	186
Projets annulés ou perturbés	0	0	0	1	3	0	1	1	1	7
Nombre total de projets dans l'énergie	1	4	3	4	NC	NC	94	1	2	109
Investissement total dans les projets en énergie (en millions USD)	2	808	1,070	989	NC	NC	32,761	150	16	35,796
Nombre total de projets dans les télécom	5	5	4	5	5	2	4	3	6	39
Investissement total dans les projets de télécom (en millions USD)	1 582	3 229	6 347	2 917	674	1 031	33 637	1 245	1 218	51,880
Nombre total de projets dans les transports	NC	NC	1	4	2	2	18	(NR)	2	29
Investissement total dans les projets de transport (en millions USD)	NC	NC	500	1 562	153	82	9 858	(NR)	410	12,565
Nombre total de projets dans l'eau et le traitement de l'eau	NC	NC	NC	4	1	NC	2	2	(NR)	9
Investissement total dans les projets d'adduction d'eau et de traitement de l'eau (en millions USD)	NC	NC	NC	1 120	0	NC	942	0	(NR)	2,062

Indicateurs représentés (1990-2011)	Afghanistan	Iran	Iraq	Jordanie	Liban	Syrie	Turquie	Palestine	Yémen	Total (des pays étudiés)
Investissement total	1 583	40 038	7 917	6 588	827	1 113	77 198	1 395	1 644	138,303
Nombre de concessions	0	0	1	3	0	1	28	0	2	35
Nombre de cessions	0	2	0	3	0	0	3	0	1	9
Nombre de terrains non construits	6	7	7	8	3	2	78	4	6	121
Nombre de contrats de gestion et de location	0	0	0	3	5	1	9	2	1	21

Source : BANQUE MONDIALE et PPIAF, PPI Project Databas, 5 septembre 2013, 5 septembre 2013, <http://ppi.worldbank.org> (NC : non connu.)

Bibliographie

1. Introduction

- BUDDS (Jessica) et MCGRANAHAN (Gordon), « Are the Debates on Water Privatization Missing the Point? Experiences from Africa, Asia and Latin America », *Environment and Urbanization*, vol. 15, n° 2 (pp. 87-114), 2003.
- CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, GOLD I, Paris, L'Harmattan, 2008.
- CLARK (Peter), *European Cities and Towns 400 - 2000*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- HAGUE (Rod) et HARROP (Martin), *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Basingstoke (Angleterre), Palgrave Macmillan, 2007.
- NATIONS UNIES, *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, New York, Nations unies, 1996.
- NATIONS UNIES, *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, New York, 2012, voy. aussi : <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>.
- OCDE, *Water Governance in OECD Countries - A Multi-Level Approach*, études de l'OCDE sur l'eau, Paris, publication de l'OCDE, 2011.
- PNUD, *Governance for Sustainable Human Development*, Programme des Nations unies pour le développement, New York, 1997.
- SATTERTHWAITE (David), « Urban Myths and the Mis-use of Data that underpin Them », in BEALL (Jo), GUHA-KHASNOBIS (Basudeb) et KANBUR (Ravi), *Urbanization and Development*, Perspectives multidisciplinaires, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- SATTERTHWAITE (David) et MITLIN (Diana), *Reducing Urban Poverty in the Global South*, Londres, Routledge, 2014.
- UNICEF et WHO, *Progress on Drinking Water and Sanitation - 2012 Update*, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, New York et Genève, 2012.

2. Afrique

- ACHANKENG (Eric), *Mondialisation, urbanisation et gestion des déchets solides en Afrique*, Association des études africaines, d'Australasie et du Pacifique, 2003.
- Africa Climate Change Resilience Alliance (ACCRA), *Interventions pour le développement et la capacité d'adaptation dans l'Éthiopie rurale*, ACCRA, 2011.
- AMNESTY INTERNATIONAL, *La situation des droits de l'homme dans le monde*, Londres, Amnesty International, 2012.
- AQUAFED, *Performances des opérateurs privés pour les consommateurs d'eau et les pouvoirs publics : exemples dans le monde*, Paris, AquaFed, 2012.
- ARMAH (Bartholomew), YEO (Dossina), KOKIL (Beejaye) et ODUSOLA (Ayodele), *Progrès vers les Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique*, Rapport OMD, Programme de développement des Nations unies, New York, 2012.
- ARORA (Anvita), JARNHAMMAR (Mats) et JAWED (Faizan), *Écologique et en faveur des plus démunis ? Le rôle des transports publics informels en Inde*, Pasig City, Initiative de développement des villes en Asie, 2010.
- BANERJEE (Sedshna), SKILLING (Heather), FOSTER (Vivien), BRICEÑO-GARMENDIA (Cecilia), MORELLA (Elvira) et CHFADI (Tarik), *Décruée des eaux, déficits en hausse : fourniture de l'eau dans les zones urbaines en Afrique subsaharienne*, document de travail de l'AICD, Washington (DC), Banque mondiale, 2008.
- BANQUE MONDIALE, *Rapport sur la surveillance mondiale – Dynamiques zones rurales-zones urbaines et Objectifs du Millénaire pour le développement*, note conceptuelle, Washington (DC), Banque mondiale, 2012.
- BERG (Sanford) et MUGISHA (Silver), « Stratégies de distribution d'eau en faveur des plus démunis dans les pays en développement : promouvoir la justice dans les projets urbains en Ouganda », *Politiques sur l'eau*, 12, n° 4, 2010.
- BICKNELL (Jane), DODMAN (David) et SATTERTHWAITE (David), *Adapter les villes au changement climatique : comprendre et relever les défis du développement*, Londres, Earthscan, 2009.
- BLACK (Emma) *Tout le monde, partout dans le monde : une vision pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène post-2015*, Londres, WaterAid, 2013.
- BLANC (Aymeric) et BOTTON (Sarah), *Les services de l'eau et le secteur privé dans les pays en développement : perceptions comparatives et dynamiques de discussion*, Paris, Agence française de développement, 2012.
- BUDDS (Jessica) et MCGRANAHAN (Gordon), *Partenariats public-privé et populations démunies - Petites entreprises et distribution de l'eau à Kibera, Nairobi*, Eau, ingénierie et centre de développement, Leicestershire, université de Loughborough, 2002.
- BUDDS (Jessica) et MCGRANAHAN (Gordon), *Privatisation et fourniture d'eau et d'assainissement dans les zones urbaines en Afrique, en Asie et en Amérique latine*, document de travail sur les établissements humains, Londres, IIED, 2003.

- CHIKWANHA (Annie Barbara), *Étude des menaces sur la sécurité humaine : la pauvreté et l'eau en Afrique du Sud*, Institut sur les études de sécurité, 2011.
- CHITEKWE-BITI (Beth), MUDIMU (Patience), MASIMBA MYAMA (George) et TAKUDZWA (Jera), « Développer un protocole d'amélioration des quartiers informels au Zimbabwe : l'histoire d'Epworth », *Environnement et urbanisation* (24), n° 1 (2012), pp. 131-148.
- COAD (Adrian), *Collecte des déchets solides municipaux, les principales questions des décideurs politiques dans les pays en développement*, ONU-Habitat (2011).
- COAD (Adrian), *Collecte des déchets solides en faveur des zones urbaines démunies*, rapport de groupe de travail, groupe de travail collaboratif sur la gestion des déchets solides dans les pays à faible revenu et à revenu moyen, Dar es-Salaam, La Skat Foundation, 2003.
- COLLIGNON (Bernard) et VÉZINA (Marc), *Fournisseurs d'eau et d'assainissement dans les villes africaines - Rapport complet d'une étude sur dix pays*, Washington (DC), PNUD, Programme pour l'eau et l'assainissement de la Banque mondiale, 2000.
- Conseil des ministres africains sur l'eau (AMCOW), *Instantané de l'eau potable et de l'assainissement en Afrique*, Programme de surveillance conjointe pour la fourniture d'eau et d'assainissement, OMS/Unicef, AMCOW, 2012.
- Consultancy Africa Intelligence (CAI), *Guerres de l'eau : des traités à la privatisation, un danger qui pèse sur l'Afrique ?*, CAI, 2012.
- CROSS (Piers) et MOREL (Alain), *Étude de la Commission des services d'approvisionnement en eau Athi sur les stratégies de distribution d'eau en faveur des plus démunis*, Nairobi, Banque mondiale, 2005.
- DEDEHOUANOU (Ir Houinsou), « Gestion des déchets ménagers à Cotonou », *Environnement et urbanisation*, 10, n° 2, 1998.
- DELOITTE, *Étanchéité 2012 : les principaux problèmes dans le secteur de l'eau au niveau mondial*, Londres, Deloitte, 2011.
- EATON (Derek) et HILHORST (Thea), « Opportunités de gestion des flux de déchets solides dans l'interface périurbaine de Bamako et de Ouagadougou », *Environnement et urbanisation*, 15, n° 1, 2003.
- ELONG-MBASSI (Jean-Pierre), *Gestion contractuelle des réseaux des services de base*, Paris, Institut de la gestion déléguée, 2012.
- Forum des gouvernements locaux du Commonwealth (2012), *Schéma de bonne pratique : Sierra Leone*, Londres, CLGF, 2012.
- Forum pour le développement de l'Afrique, *Infrastructures en Afrique : le temps de la transformation*, Washington (DC), Agence française de développement et Banque mondiale, 2010.
- FOSTER (Vivien) et BRICEÑO-GARMENDIA (Cicelia), *Infrastructures en Afrique : le temps de la transformation*, Washington (DC), Agence française de développement, 2010.
- GORSE (F.) et CHOUTEAU (P.), *Projet d'assainissement collectif de la ville de Ouagadougou*, Office national de l'eau et de l'assainissement (Burkina Faso), série Évaluation et capitalisation, Paris, Agence française de développement, 2008.
- HOORNWEG (Daniel) et BHADA-TATA (Perinaz), *Quel gâchis : analyse globale de la gestion des déchets solides*, Washington (DC), Banque mondiale, 2012.
- KADALIE (Rhoda), « Services de nettoyage », *Citizen*, 8 juin 2012.
- KÉITA (Modibo), *Créer des partenariats pour la gestion des déchets urbains à Bamako*, Londres, Institut international pour l'environnement et le développement, 2001.
- KOUAKOU (Eric), *Transports publics en Afrique subsaharienne - Principales tendances et cas d'étude*, Union internationale des transports publics, Bruxelles, Consortium Transafricain.
- MARIN (Phili), *PPP pour les installations de distribution d'eau en zone urbaine : analyse de l'expérience des pays en développement*, Banque mondiale, 2009.
- MCGRANAHAN (Gordon), NJIRU (Cyrus), ALBU (Mike), SMITH (Mike) et MITLIN (Diana), *Comment les petites entreprises d'eau peuvent contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement : l'exemple de Dar es-Salaam, Nairobi, Khartoum et Accra*, Eau, ingénierie et centre de développement, Leicestershire, université de Loughborough, 2006.
- MITLIN (Diana) et SATTERTHWAITTE (David), *Pauvreté dans les zones urbaines dans le Sud : ampleur et nature*, Londres, Routledge, 2013.
- MOSS (Jack), *Reconnaissance des « nouveaux » acteurs*, Paris, AquaFed, 2008.
- MUGABI (Dr Josses) et CASTRO (Vivian), *Partenariats des opérateurs du secteur de l'eau : évaluation de la performance des services publics en Afrique*, Programme pour l'eau et l'assainissement en Afrique, Nairobi, Banque mondiale, 2009.
- MULLER (Maria), IYER (Anjana), KEITA (Modibo), SACK (Bani) et TRAORE (Dionkounda), « Interprétations divergentes de la participation de la communauté dans la gestion des déchets solides à Bamako et au Bangalore : considérations méthodologiques », *Environnement et urbanisation*, 14, n° 2 (2002), 241.
- MWANIKI (Simon), *Étude de la Commission des services d'approvisionnement en eau Athi sur les stratégies de distribution d'eau en faveur des plus démunis*, Afrique, eau, assainissement et hygiène, 2010.

- OGU (Vincent Ifeanyi), « Participation du secteur privé et gestion des déchets municipaux à Benin City, Nigeria », *Environnement et urbanisation*, 12, n° 2, 2000.
- OMS et UNICEF, *Progrès sur l'assainissement et l'eau potable - Mise à jour 2012*, Genève et New York, OMS et Unicef, 2012.
- ONU ESCAP, *Intégrer la gestion de l'eau et des déchets en faveur des plus démunis dans les petites villes*, Bangkok, ONU ESCAP, 2009.
- ONU-Habitat, *Enquête sur l'état des villes du monde - Comblent le fossé urbain*, Nairobi, 2010.
- ONU-Habitat, *Insuffisances urbaines dans trois villes : Addis-Abeba, Casablanca, Lagos*, Nairobi, ONU-Habitat, 2008.
- ONU-Habitat, Programme sur les établissements humains des Nations unies, *Collecte des déchets solides municipaux - Les principales questions des décideurs politiques dans les pays en développement*, Nairobi, ONU-Habitat, 2011.
- ONU, *Prospectives d'urbanisation mondiale : révision 2011*, New York, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, Nations unies, 2012.
- ONU, *Prospectives d'urbanisation mondiale : principales révisions 2007*, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, Nations unies, 2008.
- ONI (S.I.) et OKANLAWON (K.R.), Développement des infrastructures de transport au Nigeria : partie intégrante de la puissance économique nationale et de la stratégie de développement, Institut de recherche et de développement international, 2006.
- PALCZYNSKI (Richard J.), *Étude sur les options de gestion des déchets solides en Afrique*, Banque de développement africaine, 2002.
- REMIGIOS (Mangizvo V.), « Vue d'ensemble sur les pratiques de gestion dans les sites d'élimination des déchets solides dans les villes et les villages africains », *Journal de développement durable en Afrique*, 12, n° 7, 2010.
- RÉPUBLIQUE DU KENYA (2009), *Politique nationale intégrée des transports : les déplacements d'un pays qui travaille*, ministère du Transport du Kenya, 2009.
- SATTHELTHWAITE (David), BARTLETT (Sheridan), CABANNES (Yves) et BROWN (Donald), *Le rôle des autorités locales et régionales dans l'agenda de développement post-2015 de l'ONU : ouvrir la voie vers Habitat III*, document de travail de CGLU, 2012.
- SCHEINBERG (Anne), *Intégration du secteur informel et recyclage haute performance : l'exemple de 20 villes*, document de travail de WIEGO, Les femmes dans l'emploi informel, Globalisation et organisation, 2012.
- STREN (Richard), *Soutien des donateurs et prestations de services urbains en Afrique*, document de travail n° 49, Helsinki, Institut mondial pour la recherche sur le développement économique de l'université de l'ONU, 2012.
- SUNDARAM (Jomo Kwame), *Situation de l'insécurité alimentaire dans le monde*, Rome, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2012.
- THOMPSON (Ian A.), *Stratégies de gestion des déchets ménagers à Accra (Ghana) et dans d'autres villes urbaines des pays tropicaux en développement*, Cleveland, université de Case Western Reserve, 2008.
- UNDP et OMS, *Situation de l'accès à l'énergie dans les pays en développement – Analyse sur les pays les moins développés et l'Afrique subsaharienne*, UNDP et OMS, 2009.
- VAN DIJK (Meine Pieter) et ODURO-KWARTENG (Sampson), *Gestion urbaine et question des déchets solides en Afrique*, Amsterdam, Congrès mondial de l'ISWA, 2007.

3. Amérique du Nord

- AASHTO, Center for Excellence in Project Finance, « Local Funding », *Transportation Funding & Financing*, 2012, voy. http://www.transportation-finance.org/funding_financing/funding/local_funding/.
- ALDRICH (Robert H.) et EISNER (Neil A.), *Financing Alternatives for Municipal Solid Waste Management Facilities*, Detroit (MI), 1973, voy. <http://www.seas.columbia.edu/earth/wtert/sofos/nawtec/Incinerator-and-Solid-Waste-Technology/Incinerator-and-Solid-Waste-Technology-01.pdf>.
- AMEC EARTH ET ENVIRONMENTAL, Eastern Waste Management Committee, *Eastern Waste Management Plan*, St. John's (NF) : Eastern Waste Management Committee, 23 août 2011, voy. http://www.easternwaste.ca/sites/default/files/downloads/Eastern_Waste_Management_Plan_Final_September_23_2011.pdf.
- AMERICAN PUBLIC TRANSPORTATION ASSOCIATION, *Public Transportation Fact Book 2011*, Washington (DC) : American Public Transportation Association, 2011, voy. http://www.apta.com/resources/statistics/Documents/FactBook/APTA_2011_Fact_Book.pdf.
- AMERICAN PUBLIC TRANSPORTATION ASSOCIATION, *The Case for Business Investment in Public Transportation*, Washington (DC) : American Public Transportation Association, 2011b, voy. <http://www.apta.com/resources/reportsandpublications/Documents/business-investment-in-pt-2011.pdf>.
- BARNETT (Jeffrey L.) et VIDAL (Phillip M.), *State and Local Government Finances Summary: 2010. Governments Division Briefs*, Washington (DC) : US Census Bureau, Economics and Statistics Administration, US Department of Commerce, septembre 2012, voy. http://www2.census.gov/govs/estimate/summary_report.pdf.

- BLAIS (Pamela), *Perverse Cities: Hidden Subsidies, Wonky Policy, and Urban Sprawl*, Vancouver (BC) : UBC Press, 2010.
- BOJORQUEZ (Fabio), CHAMPAGNE (Eric) et VAILLANCOURT (François), « Federal Grants to Municipalities in Canada: Nature, Importance and Impact on Municipal Investments, from 1990 to 2005 », *Canadian Public Administration* 52, n° 3, 2009, 439-455, voy. doi:10.1111/j.1754-7121.2009.00091.x.
- CANADA OFFICE OF PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER, *A Cost Estimate of Federal Infrastructure*, 11 avril 2013, voy. http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Infrastructure_EAP_2013_EN.pdf.
- CUNNINGHAM (J. Douglas), *Report of the Mississauga Judicial Inquiry: Updating the Ethical Infrastructure*, Mississauga (Ont.) : City of Mississauga, 3 octobre 2011, voy. http://www.mississaugainquiry.ca/report/pdf/MJI_Report.pdf.
- ENVIRONMENT CANADA, *Municipal Water and Wastewater Survey: Municipal Water Use 2006. Summary Tables*, Toronto (Ont.) : Environment Canada, 2006, voy. http://www.ec.gc.ca/Water-apps/MWWS/pdf/MWWS_2006_WaterUse_May2010.pdf.
- FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES, « Municipal Roads and Water Systems », *Canadian Infrastructure Report Card*, vol. 1 (2012), Toronto (Ont.) : Federation of Canadian Municipalities, 2012, voy. http://www.fcm.ca/Documents/reports/Canadian_Infrastructure_Report_Card_EN.pdf.
- FOLZ (David H.) et GILES (Jacqueline N.), « Municipal Experience with "Pay-as-You-Throw" Policies: Findings from a National Survey », *State and Local Government Review* 34, n° 2, 1^{er} août 2002, 105-115, voy. doi:10.1177/0160323X0203400203.
- GIFFORD (Jonathan L.), « Transportation Finance », in EBEL (Robert D.) et PETERSEN (John E.) (éd.), *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, Oxford University Press, 594-623, États-Unis, 2012.
- GIRTH (Amanda M.), HEFETZ (Amir), JOHNSTON (Jocelyn M.) et WARNER (Mildred E.), « Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets », *Public Administration Review* (2012), 1-14, voy. doi:10.1111/j.1540-6210.2012.02596.x.
- HALL (Kathleen), DAWOOD (Dan) et VANIKAR (Suneel), *Long-Life Concrete Pavements in Europe and Canada*, Washington (DC) : Office of International Programs, Federal Highway Administration, août 2007, voy. http://international.fhwa.dot.gov/pubs/pl07027/llcp_07_02.cfm.
- HJARTARSON (Josh), *Putting Canada on Track: A Blueprint for a National Transit Framework*, Toronto (Ont.) : Mowat Centre for Policy Innovation, School of Public Policy and Governance, université de Toronto, octobre 2011, voy. <http://www.mowatcentre.ca/pdfs/mowatResearch/38.pdf>.
- HOENE (Christopher W.), PAGANO (Michael A.) et MCFARLAND (Christiana), *City Fiscal Conditions in 2012. Research Brief on America's Cities*, Washington (DC) : National League of Cities, septembre 2012, voy. <http://www.nlc.org/Documents/Find%20City%20Solutions/Research%20Innovation/Finance/city-fiscal-conditions-research-brief-rpt-sep12.pdf>.
- HORAK (Martin), « Multilevel Governance in Toronto: Success and Failure in Canada's Largest City », in *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, édité par Young (Robert A.), Young (Robert) et Horak (Martin), McGill Queen's University Press, 234-238, 2012.
- HUGHES (Jeffrey A.) et Lawrence (David M.), *Local Government Water and Wastewater Enterprises*, County and Municipal Government in North Carolina, Chapel Hill (NC) : Chapel Hill School of Government, université de Caroline du Nord, 2007, voy. <http://sogpubs.unc.edu/cmfg/cmfg38.pdf>.
- LOXLEY (John) et LOXLEY (Salim), *Public Service, Private Profits: The Political Economy of Public/Private Partnerships in Canada – Black Point*, Nouvelle-Écosse : Fernwood Publishing Co. Ltd., 2010.
- MYLVAGANAM (Chandran) et BORINS (Sandford F.), « *If You Build It* » : *Business, Government and Ontario's Electronic Toll Highway*, Centre for Public Management, université de Toronto, 2004.
- National League of Cities, *State of Infrastructure Survey 2012*, 2012.
- O'TOOLE (Laurence J.), *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*, CQ Press, 1993.
- ONTARIO PROVINCIAL-MUNICIPAL ROADS AND BRIDGES STEERING COMMITTEE, *Ontario Provincial-Municipal Roads and Bridges Review: Steering Committee Final Report*, Ontario (Canada) : Association of Municipalities of Ontario, juillet 2012.
- PRACTICE, EDUCATION AND RESEARCH FOR SUSTAINABLE INFRASTRUCTURE INITIATIVE, Task Committee on Planning for Sustainable Infrastructure et Beckner (Chrisanne), *Planning Infrastructure to Sustain America: Next Generation Concepts to Guide the Community, Design and Infrastructure Professions*, Washington (DC) : PERSI, 2010, voy. http://www.asce.org/uploadedFiles/Sustainability_-_New/Resources/PLANNING%20INFRASTRUCTURE%20TO%20SUSTAIN%20AMERICA%20100915-2.pdf.
- SANCTON (Andrew), *Canadian Local Government: An Urban Perspective*, Toronto (Ont.) : Oxford University Press, 2011.
- SHOUP (Lilly) et LANG (Marisa), *Transportation 101: An Introduction to Federal Transportation Policy*, Washington (DC) : Transportation for America, mars 2011, voy. <http://t4america.org/docs/Transportation%20101.pdf>.
- STATISTICS CANADA, *CANSIM Table 385-0024: Local General Government Revenue and Expenditures, Current and Capital Accounts, Year Ending December 31, 2008*, voy. <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=3850024&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=37&tabMode=dataTable&csid=>.

TORONTO REGION BOARD OF TRADE, *A Green Light To Moving The Toronto Region: Paying For Public Transportation Expansion*, Toronto (Ont.) : Toronto Region Board of Trade, 2013, voy. http://letsbreakthegridlock.com/wp-content/uploads/2013/03/discussion_paper_march15.pdf.

US SUPREME COURT, Nixon, Attorney General of Missouri, Missouri Municipal League, 541 US 125, 2004.

4. Amérique latine

AKHMOUCH (A.), « Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-Level Approach », OECD Regional Development Working Papers, 2012/04, OECD Publishing.

AMUNIC - Nicaragua, *Iniciativa La basura es un tesoro*. Amunic, avec la participation de la Fédération canadienne des municipalités. Available at: http://www.amunic.org/pp_fcm.html No date.

ASPIAZU (Daniel) *et al.*, *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*. Buenos Aires, Argentina, Prometeo libros, 2004.

BEATO (Paulina) et Díaz (Javier), *La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en Cartagena de Indias, Colombia*, Banque interaméricaine de développement, Département du développement durable, Washington (DC), voy. <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=23529>. Accessed July 29 2013.

BELIZ (Gustavo). (2012), *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: amenazas, desafíos y nudos estratégicos*. Documentos de Debate, IBD-DP-215, Banque interaméricaine de développement, Washington (DC). Washington, DC. Available at <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=34827>. Accessed July 29 2013.

BRITISH COUNCIL DOCUMENTS (WEB), *Taller Regional de Policía Comunitaria*, La Paz, Bolivia. *Documento Memoria, 26 de febrero al 2 de Marzo de 2007*. Available at: <http://www.britishcouncil.org/ES/colombia-gobernabilidad-policia-comunitaria-memoria-taller-policia-bolivia.pdf>, Accessed July 29 2013.

BRITISH EMBASSY, La Paz, *Trabajando con Bolivia en Seguridad Ciudadana*, La Paz, Bolivia, 2011.

CAF (Corporación Andina de Fomento), *Agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe: Metas realistas y soluciones sostenibles*, Propuestas para el 6to Foro Mundial del Agua. CAF, Caracas, Venezuela, 2012.

CAF (Corporación Andina de Fomento), *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de ciudades y regiones*, CAF, Caracas, Venezuela, 2010.

CAF (Corporación Andina de Fomento), *Desarrollo Urbano y Movilidad en América Latina*, CAF, Caracas, Venezuela, 2011.

CALCAGNO (Alberto), MENDIBURO (Nora) et GAVIÑO (Marcelo), *Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina. Agua para el siglo XXI para América del sur, de la visión a la acción*. ECLAC Global Water Partnership South America, 2000.

CARRIGAN (Aileen) et HIDALGO (Darío). (2010), *Modernizing Public Transportation: Lessons learned from major bus improvements in Latin America and Asia*, World Resources Institute. (2010). Available at: http://www.wri.org/publication/modernizing_public_transportation. Accessed July 29 2013.

CARRIÓN (Fernando) et NÚÑEZ-VEGA (Jorge), « La Inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo », *Revista EURE*, 97(22), December 2006, Santiago de Chile.

CASTRO (José Esteban), *La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina*. *Revista Nueva Sociedad*, 207, enero-febrero 2007, Caracas, Venezuela.

CASTRO (J.), « Perfil de Inversión Pública: Mejoramiento del Servicio de Serenazgo Municipal de la Municipalidad Distrital de Víctor Larco Herrera », in COSTA (G.) et ROMERO (C.), *Los Serenazgos en Lima, ¿Le ganan las calles a la Policía?*, Lima, Perú, Editorial Ciudad Nuestra, 2010.

CGLU, *La décentralisation et la démocratie Locale dans le monde*, GOLD I, Paris, L'Harmattan, 2008. Consultable (résumé exécutif) sur : www.cities-localgovernments.org.

CGLU, *Le financement des collectivités locales. Les défis du XXI^e siècle*, Bruxelles, Bruylant, 2010. Consultable (résumé exécutif) sur : www.cities-localgovernments.org/.

CGLU et IDB FOMIN, *Informe de Análisis de Experiencias para Informe GOLD III*, capítulo América Latina, Unpublished, 2012.

DAMMERT (Lucía), *Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina*. Diputación de Barcelona. URB-All III, Oficina de Coordinación y Orientación del programa, 2012.

DUCCI (Jorge) et SOULIER FAURE (Martin), *Drinking Water, Sanitation, and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, 2010.

CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2012), *Social Panorama of Latin America (2011)*, United Nations Publication, March 2012, LC/G. 2514 - P, Santiago, Chile.

CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2012), *Social Panorama of Latin America (2011)*, United Nations Publication, March 2012, LC/G. 2514 - P, Santiago, Chile.

- CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2010), « Convergencia y de divergencia en las políticas de transporte y movilidad en América Latina: ausencia de comodalismo urbano », *Boletín FAL*, 289, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2008), « Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en ciudades de América Latina », *Boletín Facilitación del Comercio y del Transporte en América Latina y el Caribe*, 250, Santiago de Chile, CEPAL.
- FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS (FCM). (2012), *Informe sobre Empresas públicas en Colombia que prestan Servicios Básicos en Cali, Bogotá y Medellín*, Preparado por la Dirección de Gestión Técnica de la FCM, noviembre de 2012, p. 30, No publicado, Bogotá, Colombia.
- FIGUEROA (Oscar), « Modernisation et métissage du transport public dans les villes d'Amérique latine », in *Revue Urbanisme* (385), July-August 2012, Paris (France).
- GALILEA (Sergio), LETELIER (Leonardo) et ROSS (Katherine), « Descentralización de servicios esenciales - Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento », *Documento de proyecto CEPAL*, enero 2011, LC/W.317, Santiago, CEPAL-GIZ.
- INFRASCOPE (Economist Intelligence Unit), *Evaluando el entorno para las APP en América Latina y el Caribe*, FOMIN-IDB, February 2013. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37447857>
- IMTA et OCDE, « En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento: experiencias recientes en América Latina ». *Revisión de Expertos*, Instituto Mexicano de Tecnología de Agua et OCDE, Ciudad de México, 4 y 5 de septiembre de 2008, México, D.F.
- IPSOS - NAPOLEÓN (Franco), *Encuesta de Percepción Ciudadana, ¿Medellín Cómo Vamos?*, Colombia, 2011.
- JOURAVLEV (Andrei), *Drinking Water Supply and Sanitation Services on the Threshold of the 21st Century*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.
- LENTINI (Emilio) et FERRO (Gustavo), *Economías de escala en los servicios de agua potable y alcantarillado*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.
- LOBINA (E.) et HALL (D.), *Problems with Private Water Concessions: a Review of Experience*. Public Services International Research Unit (PSIRU, Business School of the University of Greenwich, UK, 2003.
- MARTÍNEZ ARCE (Evelyn), BARTONE (C.), ZEPEDA, (F.), BARTONE (C.), ZEPEDA (F.), DAZA (Diego), TELLO ESPINOZA (Pilar), SOULIER FAURE (Martin) et TERRAZA (Horacio), *Regional Evaluation on Urban Solid Waste Management in Latin America and the Caribbean: 2010 Report*, Banque interaméricaine de développement, 2011.
- MENCKHOFF (Gerhard), *Latin American Experience With Bus Rapid Transit (BRT)*, Banque mondiale, 2005.
- NU HABITAT, *State of Latin American and Caribbean Cities: Towards a New Urban Transition*. Brazil, Regional Office for Latin American and the Caribbean, 2012.
- PALMA (Jaime), « Verdes por necesidad », in *Revista Qué Pasa*, 7 de junio de 2012, Santiago de Chile. Available at <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2012/06/1-8703-9-verdes-por-necesidad.shtml>. Accessed July 29 2013.
- OMS/UNICEF, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (2012), *Progress on Drinking Water and Sanitation*, 2012 Update.
- ORGANISATION PANAMÉRICAINNE DE LA SANTÉ (OPS), *Informe Regional sobre la evaluación de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en la Región de América Latina y el Caribe*. OPS, Área de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental. Washington, DC, 2005. Available at <http://www6.iadb.org/Residuos>.
- PAQUETTE (Catherine), *La gouvernance des services urbains essentiels dans la zone métropolitaine de México*, México D.F., Institut de Recherche pour le développement (IRD), 2012.
- PASSALACQUA (Eduardo), « Gestión de Servicios Públicos », in R. JORDÁN (R.) et D. SIMIONI (D.) (éd.), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, pp. 147-201, LC/G.2203-P, Santiago de Chile, CEPAL, 2003.
- PENIDO (José Enrique), *Manual de gestión integrada de residuos sólidos municipales en ciudades de América Latina y el Caribe*, Río Janeiro, Brasil, 2006.
- PEÑA (Luis) et al., « Ensayos sobre seguridad urbana y seguridad residencial », *Cuadernos del CIDS*, 13(1), Bogotá, Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social (CIDS), 2010.
- SAN MIGUEL DE TUCUMÁN (Argentina), « La intermunicipalidad: una herramienta eficaz para la cohesión social y territorial ». En *Tercer Encuentro URBsociAL, Bogotá, October 2012*.
- SEGUIN (Nathalie), *Panorama nacional: agua potable y saneamiento en México. Encuentro Regional de Redes de Saneamiento Sostenible*, Lima, Perú, October 2010.
- TERRAZA (Horacio) et STURZENEGGER (Germán), *Dinámicas de organización de los recicladores Informales. Tres casos de estudio en América Latina*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC, 2010.
- WAGLE (Swarnim) et SHAH (Parmesh), « Case Study 2 – Porto Alegre Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management », in *Social Development*, Notes n° 71, March 2003, Washington, Social Sustainable Development Network de la Banque mondiale.

5. Asie-Pacifique

- ADB, *Good Practices in Urban Water Management, Decoding Good Practices for a Successful Future*, Mandaluyong City: Asian Development Bank, 2012.
- ADB, *Strategy 2020: The Long Term Strategic Framework of the Asian Development Bank, 2008-2020*, Mandaluyong City: Asian Development Bank, 2011.
- ADB, *Key Indicators for Asia and the Pacific, 2011*, 42nd Edition, Mandaluyong City: Asian Development Bank, 2011.
- ADB, *City Cluster Development: Towards an Urban-led Development Strategy for Asia*, Mandaluyong City: Asian Development Bank, 2008a.
- ADB, *Urban Development Experience and Visions, India and the People's Republic of China*, Mandaluyong City: Asian Development Bank, 2008b.
- ADB, *The Garbage Book, Solid Waste Management in Metro Manila*, Mandaluyong City: Asian Development Bank, 2004.
- ASPAC, *Report on a Survey of Mayors and Heads of Technical Services Departments*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Local Services, 2012.
- BAHL (Roy) et CYAN (Musharraf), *Local Government Taxation in Pakistan*, document n° 09-09, Atlanta (GA), International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Université de l'État de Georgie, 2009.
- BICKNELL (Jane), DODMAN (David) et SATTERTHWAIT (David), *Adapting Cities to Climate Change*, London: Earthscan, 2009.
- BOONYABANCHA (Somsook), « Baan Mankong: going to scale with "slum" and squatter upgrading in Thailand », *Environment and Urbanization*, Vol. 17, No. 1, 2005, pp. 21-46.
- CASANOVA (Lilia), *Sectoral Report on Sanitation Services in Asia Pacific*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- CENTRE FOR URBAN STUDIES, *Survey of NGOs and CBOs Involved in Solid Waste Management in Dhaka City*, Dhaka, Centre for Urban Studies, 2004.
- CHOWDHURY (Sohana Samrin), *Bangladesh Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- CITIES DEVELOPMENT INITIATIVE, *PPP Guide for Municipalities*, Mandaluyong City, CDIA, 2012.
- CODI, *Urban Development: Towards Sustainable Cities and Housing the Urban Poor in Thailand*, Bangkok, Community Organizations Development Institute, 2006.
- FJELLSTROM (Karl), *High Capacity BRT Planning, Implementation and Operation: Case Study of the Guangzhou BRT*, étude destinée à UNCRD EST Conference, Bangkok, 24 août 2010.
- FLOR (Mai), *Sectoral Report on Water*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- GIZ, *Financing Local Infrastructure: Linking Local Governments and Financial Markets*, Eschborn (Germany): Deutsch Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit, 2012.
- GOOPTU (Sudarshan), « Achieving Fiscal Sustainability », in WORLD BANK, *East Asia Decentralizes, Making Local Government Work*, Washington (DC): The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2005.
- HOFMAN (Bert) et GUERRA (Susana Cordeiro), « Fiscal Disparities in East Asia: How Large and Do They Matter? », in *East Asia Decentralizes, Making Local Government Work*, Washington (DC), International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2005.
- HUSSAIN (Anwar), *Pakistan Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- INSTITUTE OF POLICY STUDIES, *Local Futures, Local Government, Strategy and Communities*, Wellington (NZ), Victoria University Press, 2006.
- JICA, *Preparatory Survey for Public Private Partnership (PPP) Infrastructure Development Projects in the Republic of the Philippines*, rapport final, Manila, Japan International Cooperation Agency, 2010.
- KIKUCHI (Masao), *Japan Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- KIMUNN (Oueng), *Cambodia Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- LAMICHHANE (Hem Raj), *Nepal Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- LAQUIAN (Aprodicio A.), *China Country Report*. Submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- LAQUIAN (Aprodicio A.), *Beyond Metropolis: the Planning and Governance of Asia's Mega-Urban Regions*. Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press and Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008.
- LAQUIAN (Aprodicio A.) et ARGO (Teti), « The Privatization of Water Services: Effects on the Urban Poor in Jakarta and Metro Manila », in LAQUIAN (Aprodicio A.), TEWARI (V.) et HANLEY (L.) (éd.), *The Inclusive City*:

- Infrastructure and Public Services for the Urban Poor in Asia*, Washington (DC) et Baltimore (MD), Woodrow Wilson Center Press et Johns Hopkins University Press, 2007.
- LORRAIN (D.), « Joint Ventures for Operations in China », in Blanc (Aymeric) et Botton (Sarah) (éd.), *Water Services and the Private Sector in Developing Countries: Comparative Perceptions and Discussion Dynamics*, Paris, Agence française de développement et Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2012.
- MANIKAM (Selvarajoo), NORASHIKIN (Wan), THAIR (Mohd) et MASTAM (Shaibul Mohamat), *Malaysia Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- MATHUR (Om Prakash), *India Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- MATTER (Anne), DIETSCHI (Martin) et ZURBRÜGG (Christian), « Improving the Informal Recycling Sector through Segregation of Waste in the Households: the Case of Dhaka, Bangladesh », in *Habitat International*, 38, (2013), pp. 150-156.
- MAROME (Wijitbusaba Ann), *Thailand Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- MATUS (Carmel L.), « Cebu Bulk Water Deal Signed; Carmen Town Eyes Big Royalties », in *Cebu Daily News*, 22 mars 2012.
- MOEGE (Sascha), *Australia Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- OCENAR (Remigio), *Philippine Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- OECD, *Ranking of the World's Cities Most Exposed to Coastal Flooding Today and in the Future*, OECD Environment, document de travail n° 1 (ENV/W/CP), 2007.
- PRESS (Elizabeth), « Guangzhou, China: Winning the Future with BRT », in *Video Play*, 31 mars 2011.
- REID (Mike), *New Zealand Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- ROBERTS (Brian) et CHOE (Kyeong Ae), *Competitive Cities in the 21st Century: Cluster-based Local Economic Development*, Mandaluyong City, ADB, 2011
- SATTERTHWAITE (David), HUQ (Saleemul), PELLING (Mark), REID (Hannah) et LANKAO (Patricia Romero), *Adapting to Climate Change in Urban Areas the Possibilities and Constraints in Low - and Middle - Income Nations*, London, IIED, 2008.
- SRIDHAR (Kala Seetharam), *Solid Waste Management in Asia Pacific*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- SYABRI (Ibnu), *Indonesia Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- TORIO (Philamer), *Energy in Asia Pacific*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- UCLG, *Local Governments in the World, Basic Facts on 96 Selected Countries*, Barcelona, United Cities and Local Governments, 2010.
- UNITED NATIONS, *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision*, New York: UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs, (ESA/P/WP/224), 2012.
- UNITED NATIONS, *The Millennium Development Goals Report, 2011*, New York: Inter-agency and Expert Group on MDG Indicators, 2011
- UN-Habitat, *The State of Asian Cities, 2010-2011*, Fukuoka (Japan): UN-Habitat Regional Office, 2010.
- URBAN RESOURCE CENTRE, « Urban poverty and transport: a case study from Karachi », *Environment and Urbanization*, 13, (2001), pp. 223-233.
- VON EINSIEDEL (Nathaniel), *Sectoral Report on Transportation Services in Asia Pacific*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Basic Public Services, 2012.
- VU THI VINH, *Vietnam Country Report*, submitted to the UCLG-ASPAC Project on Governance of Local Basic Services, 2012.
- WATER LINKS, « Field Notes from Water Operator Partnerships in Asia », *Water Notes*, USAID, 2009.
- WHO-Unicef, « Joint Monitoring Program (JMP) », *Progress Report on Drinking Water and Sanitation, 2012 Update*, Geneva, Unicef and WHO, 2012.
- WORLD BANK, *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*, Washington (DC), The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2005.
- WORLD BANK, « Wastewater Treatment Plant and Landfill Ease Pollution of China's Yangtze River », in *World Bank News*, December 13, 2007.

6. Eurasie

- ANTADZE (Nino) et GUGUSHVILI (Tamuna), *Caractéristiques du système de gestion des déchets à Tbilissi (Géorgie)*, City Study, 2006.
- BAEKENOVA (M.K.) (éd.), *Rapport national sur la situation environnementale au Kazakhstan (2010)*, ministère de la Protection de l'environnement, Sciences casaques et Institut de recherche sur l'écologie et le climat, Almaty (Kazakhstan), 2011, disponible en russe sur : <http://www.eco.gov.kz/doki/Monografy.pdf> et en anglais sur : <http://www.oecd.org/env/outreach/44576015.pdf>.
- BUKHORIEV (Jienschoh), *Approvisionnement en eau et installations sanitaires au Tadjikistan - Tendances de développement et recommandations*, Oxfam GB Association, Douchanbé (Tadjikistan), 2010.
- CHERNI (Alexander), *Modernisation du système de chauffage dans les villes mineures de Russie*, Energosovet, #4 (17), pp. 11-13, 2011, disponible en russe sur : http://www.energsovet.ru/bul_stat.php?idd=191.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP, *Analyse régionale : approvisionnement en eau et installations sanitaires dans les pays d'Asie centrale et dans le sud du Caucase*, 2009.
- KADATSKAYA (O.V.), SANETS (E.V.), BYKOVA (N.K.) et OVCHAROVA (E.P.), *Situation environnementale dans la république de Biélorussie - Rapport national*, ministère des Ressources nationales et de la Protection de l'environnement de la république de Biélorussie, Institut de gestion naturelle, Académie des sciences nationale de Biélorussie, Minsk (Biélorussie), 2010, disponible sur : http://www.minpriroda.gov.by/dfiles/000598_154104_doclad_engl_mini_0.pdf.
- KHASHIMOV (Abdulla) et ERGASHEV (Bakhtiyor), *Amélioration de la gestion municipale et des infrastructures urbaines dans les villes d'Ouzbékistan - Défis et recherches des nouveaux mécanismes et instruments*, Centre de recherche économique, Tachkent (Ouzbékistan), 2011.
- LUKOSEVICIUS (Valdas) et WERRING (Luc), *Implications des réglementations dans le secteur du chauffage central*, Inogate Textbook, ERRA, 2011, disponible sur : http://www.inogate.org/media/documents/DH%20regulation_textbook_FINAL_eng.pdf.
- ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Dix ans de réformes du secteur de l'eau en Europe de l'Est, au Caucase et en Asie centrale*, OCDE, Paris, 2011a, disponible sur : <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264118430-en;jsessionid=b72bkdelhqr.delta>.
- ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Guide pour les contrats de performance entre les services publics de l'eau et les municipalités - Enseignements tirés à partir de la région de l'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale*, OCDE, Paris, 2011b.
- ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE)/Institut de l'économie urbaine, *Documents statutaires sur les tendances clés de la participation du secteur privé dans la distribution d'eau et l'assainissement dans la région de l'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale*, OCDE, Paris, 2010.
- ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Gestion de l'eau pour tous – Perspective de l'OCDE sur les tarifs et le financement - Messages clés aux décideurs politiques*, OCDE, Paris, 2009.
- ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Participation du secteur privé dans l'infrastructure de l'eau et de l'assainissement (1^{re} version)*, OCDE, Paris, 2008.
- ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Guide pour les contrats de performance entre les services publics de l'eau et les municipalités en Europe de l'Est, au Caucase et en Asie centrale - Cas d'étude n° 3*, Service public de l'eau à Chymkent (Kazakhstan), Ressources en eau, Marketing Ltd, OCDE, 2006, disponible en russe sur : <http://www.oecd.org/env/outreach/42693265.pdf>
- PARASTOR, *Participation des femmes des zones rurales dans les prises de décisions relatives à l'utilisation de l'eau potable*, 2011, disponible en russe sur : http://www.gender.cawater-info.net/knowledge_base/case_study/tajikistan_rural_women.htm.
- PASOYAN (Astghine) et al., *Évaluation de la politique sur le chauffage central régional*, Programme pour l'efficacité énergétique du réseau municipal, USAID, Washington (DC), 2007, disponible sur : http://www.ase.org/uploaded_files/munee/uh-regional_final.pdf.
- SECRÉTARIAT DE LA CHARTE DE L'ÉNERGIE, *Tadjikistan - Analyse approfondie sur les tendances des investissements et la structure du marché dans le secteur de l'énergie*, Bruxelles, 2010, disponible sur : http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/Publications/Tajikistan_ICMS_2010_ENG.pdf.
- SERVICE RUSSE DES STATISTIQUES NATIONALES FÉDÉRALES, *Transports en Russie*, Rosstat, 2009, disponible en russe sur : http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_55/Main.htm.
- SIVAEV (Sergey) et SHAKIROV (Timur), *Partenariats public-privé dans le secteur des services publics*, Institut de l'économie urbaine, Moscou, 2011.
- SIVAEV (Sergey) et DANILENKO (Alexande), *Problématiques clés de la réforme des tarifs de l'eau dans les pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale*, OCDE (2003), disponible sur : http://www.partnershipsforwater.net/psp/tc/TC_Tools/061F_Tariff%20reform%20EECCA.pdf.
- SIVAEV (Sergey), MARTUSEVICH (Roman) et KHOMCHENKO (Dmitry), *Partenariats public-privé dans le secteur des services publics*, Institut de l'économie urbaine, Moscou, 2006.

- SIVAEV (Sergey), *Pratique de développement dans les entreprises privées du secteur des services publics*, Institut de l'économie urbaine, Moscou, 2008.
- UNDP/GEF, *Rapport analytique : Arménie, amélioration de l'efficacité énergétique dans les secteurs du chauffage central et de la distribution d'eau chaude*, projets d'activité, UNDP/GEF/00035799 en 2009-2010, 2010.
- USAID, DFID, Fondation pour le partenariat eurasiatique, *Rapport politique régional sur les pays voisins de l'Europe et sur la gestion des déchets – Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie*, USAID, DFID, Fondation pour le partenariat eurasiatique, 2007.
- ZAPATRINA (Irina), « Partenariats public-privé en Ukraine : perspectives d'utilisation pour la mise en place de projets d'infrastructure et de prestation de services publics », *Journal d'économie et de prévisions*, n° 4, Kiev (Ukraine), 2010.
- ZAPATRINA (Irina) et LEBEDA (Tetyana), « Partenariats public-privé comme facteur de croissance économique et problèmes relatifs à leur développement en Ukraine », *The Economist Journal*, n° 3, Kiev (Ukraine), 2011.
- ZYUZIN (Pavel), « Transformation spatiale des réseaux de transports publics de passagers urbains au Kazakhstan, en Asie centrale et en Transcaucasie en 1990-2010 », *Recherche régionale*, n° 1, pp. 124-135, 2012.

7. Europe

- BANQUE MONDIALE, *Solid Waste Management in Bulgaria, Croatia, Poland, and Romania - A Cross-Country Analysis of Sector Challenges towards EU Harmonization*, rapport n° 60078-ECA, 2011.
- BAUBY (Pierre) et SIMILIE (Mihaela M.), *Providing High-Quality Public Services in Europe based on the Values of Protocol 26 TFEU*, CESI, 2012, voy. www.cesi.org.
- BAUBY (Pierre) et SIMILIE (Mihaela M.) [coord.], *Mapping of the Public Services in the EU and its 27 Members States*, CEEP, Bruxelles, 2010.
- BAUBY (Pierre), « Unity and Diversity of SSGIs in the European Union », in NEEGAARD (Ulla), SZYSZCZAK (Erika), VAN DE GRONDEN (Johan Willem) et KRAJEWSKI (Markus) [éd.], *Social Services of General Interest in the EU*, T.M.C. Asser Press, Springer, 2013.
- BAUBY (Pierre), *L'eupéanisation des services publics*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011.
- BEL (Germà), FAGEDA (Xavier) et WARNER (Mildred E.), *Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-regression Analysis of Solid Waste and Water Services*, Research Institute of Applied Economics, documents de travail, 2008.
- BIPRO *et al.*, *Screening of Waste Management Performance of EU Member States*, rapport de la Commission européenne, 2 juillet 2012, voy. http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf.
- BUCLET (Nicolas) et GODARD (Olivier), *The Evolution of Municipal Waste Management in Europe: How Different are National Regimes*, octobre 2000.
- CALVO (Angela), *Universal Service Policies in the Context of National Broadband Plans*, OCDE, documents d'économie numérique n° 203 (2012).
- CCRE, *Decentralisation at a Crossroad*, octobre 2013, http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf.
- CCRE et EPSU, *Social Dialogue in the Local and Regional Government Sector: an Overview*, avril 2009, voy. www.ccre.org.
- CHONG (Eshien), SAUSSIER (Stéphane) et SILVERMAN (Brian S.), *Water under Bridge: City Size, Bargaining Power, Prices and Franchise Renewals in the Provision of Water*, étude présentée au séminaire « Smart Governance and Regulation of Water Services in Europe », Florence, 7-8 février 2013, voy. http://chaire-eppp.org/smart_governance_and_regulation_water.
- CORFEE-MORLOT (Jan), KAMAL-CHAOUI (Lamia), DONOVAN (Michael G.), COCHRAN (Ian), ROBERT (Alexis) et TEASDALE (Pierre Jonathan), *Cities, Climate Change and Multi-level Governance*, OCDE, document de travail sur l'environnement, n° 14 (2009).
- DAVEY (Kenneth) [éd.], *Local Government in Critical Times*, Conseil des textes européens, Strasbourg, 2012, voy. http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf.
- DEAS, CIRIEC international, CSIL et PPMI, *The Inter-relationship between the Structural Funds and the Provision of Services of General (Economic) Interest and the Potential for Cross-Border Service Delivery*, étude pour le Parlement européen, Bruxelles, 2010.
- DEXIA et CEMR, *Subnational Public Finance in the European Union*, été 2012, voy. http://www.eetaa.gr/enimerois/17-01-13/Note_CCRE_Dexia_EN.pdf.
- Duperon (Olivier) (dir.), *Les services publics locaux et la concurrence – Entre intérêt général et marché*, GRALE, L'Harmattan, Paris, 2011.
- ESPON, *Policy brief: Demographic Diversity of the European Territory*, conclusions de ESPON DEMIFER Project, septembre 2011, diffusées le 12 juillet 2013, voy. espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/DEMIFER/demifer_PB_demo_typo.pdf.
- ESPON, *Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies, rapport final, version n° 31*, ESPON Climate Project, mai 2011.

- EUREAU Statistics, *Overview on Water and Wastewater in Europe (2008)*, Bruxelles, 2009.
- FREDRIKSEN (K. Bonesmo), *Income Inequality in the European Union*, OCDE, document de travail du département économique n° 952 (2012).
- GERSTBERGER (Christine) et YANEVA (Daniela), *Eurostat, Analysis of EU-27 Households' Final Consumption Expenditure - Baltic Countries and Greece still suffering most from the Economic and Financial Crisis*, statistiques à jour n° 2, 2013, diffusées le 12 juillet 2013, voy. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFF-PUB/KS-SF-13-002/EN/KS-SF-13-002-EN.PDF.
- GNIS (Victor), *La construction d'une Europe des collectivités territoriales*, rapport de stage, Conseil des villes et régions d'Europe (CCRE), juin 2013.
- HALL (David) et TUE ANH NGUYEN (Jenny), *Waste Management in Europe: Companies, Structure and Employment*, rapport EPSU, août 2012, diffusé le 12 juillet 2013, voy. http://www.epsu.org/IMG/pdf/2012_Waste_mngt_EWC.pdf.
- HOOGHE (Liesbet) et MARKS (Gary), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Boulder, Roman et Littlefield Publishers, New York et Oxford, 2001.
- KAMAL-CHAOUI (Lamia), « Competitive Cities and Climate Change: An Introductory Paper », in *Competitive Cities and Climate Change: OECD Conference Proceedings* (Milan, 9-10 octobre 2008), OCDE, Paris, p. 35.
- MACZKOVICS (Carole), VAN CALSTER (Geert) et MARTENS (Bob), *Study on the Implementation of Regulation (EC) N° 1370/2007 on Public Passenger Transport Services by Rail and by Road*, rapport final, DLA PIPER pour l'Union européenne, 2010.
- MONTAGNIER (P.) et WIRTHMANN (A.), *Digital Divide: from Computer Access to Online Activities – A Micro Data Analysis*, OCDE, document d'économie numérique n° 189, 2011.
- MÜHLENKAMP (Holger), *The Efficiency of Public (and Private) Enterprises*, étude présentée à l'International Brainstorming Workshop sur « Public Enterprises in the 21st Century: Recent Advances on Public Missions and Performance - Theory Contributions and Literature Review », Berlin, 14-15 février 2013 (en cours de publication).
- OCDE, *Economic Surveys: Netherlands 2001*, publication de l'OCDE, juin 2012a.
- OCDE, « Financing Water Resources Management: an OECD Perspective », in *OECE, Environment Policy Committee, Working Party on Biodiversity, Water and Ecosystems*, août 2012b.
- OCDE, « Environmental Performance Reviews: Denmark 2007 (Paris, 2008) », in *OECD, Environment Policy Committee, Working Party on Biodiversity, Water and Ecosystems*, août 2012c.
- OCDE, *Environmental Outlook 2050*, publication de l'OCDE, 2012d.
- OCDE, « Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach », in *OECD Studies on Water*, publication de l'OCDE, 2011.
- PINSENT (Masons), *Water Yearbook (2011-2012)*, 13^e éd., octobre 2011, voy. <http://wateryearbook.pinsent-masons.com/PDF/Water%20Year%20Book%202011-2012.pdf>.
- PREDA (Cezar) [rapporteur], *Management of Municipal Solid Waste in Europe*, rapport n° 11173, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 5 février 2007.
- QUESADA (Monica Garcia), *Water and Sanitation Services in Europe - Do Legal Frameworks provide for Good Governance?*, université de Dundee, mai 2011.
- SCHIPPL (Jens) et MAIKE (Puhe), *Technology Options in Urban Transport: Changing Paradigms and Promising Innovation Pathways*, rapport pour le Parlement européen, septembre 2012, p. 41, diffusé le 12 juillet 2013, voy. [http://www.europarl.europa.eu/stoa/cms/cache/offonce/home/publications/studies;jsessionid=A984418FC98B4123AECFF72160C99B15?reference=IPOL-JOIN_ET\(2012\)482692](http://www.europarl.europa.eu/stoa/cms/cache/offonce/home/publications/studies;jsessionid=A984418FC98B4123AECFF72160C99B15?reference=IPOL-JOIN_ET(2012)482692).
- SIMPSON (Robin), « Consumer Participation and Service Performance », in ROCHE (Pierre-Alain) et CANNEVA (Guillem) [coord.], *Improving Performance of Water and Sanitation Public Services*, pour le 6^e Forum mondial de l'eau à Marseille, 2012, le 12 juillet 2013, voy. http://www.pseau.org/outils/ouvrages/astee_improving_performance_of_water_and_sanitation_public_services_2012.pdf.
- VAALAVUO (M.), « Towards an Improved Measure of Income Inequality - The Impact of Public Services in Income Distribution. An International Comparison », PhD thesis, European University Institute, 2011, in Verbist (G.), Förster (M.) et Vaalavuo (M.), *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods*, OECD Social, Employment and Migration, document de travail n° 130, publication de l'OCDE, 2012.
- WHO-ENHIS, *Public Water Supply and Access to Improved Water Sources, feuille 1.2*, décembre 2009, diffusée en juillet 2012, voy. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/96943/1.2-Access-to-improved-water-sources-EDITED_layouted_V3.pdf.
- WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (WBCSD), *Changing Pace: Public Policy Options to Scale and Accelerate towards Vision 2050*, 2012.
- WORLD WILDLIFE FUND (WWF), *EU Funding for Environment: A Handbook for the 2007 - 13 Programming Period*, World Wide Fund for Nature, 2005.
- ZILLER (Jacques), « La notion de service public dans le droit des États du Benelux », in MODERNE (Franck) et MARCOU (Gérard) (éd.), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, L'Harmattan, 2001.

8. Moyen-Orient et Asie occidentale

- ACE International Consultants, *Repeat Public Financial Management Assessment following the PEFA Methodology: Final Report*, Union européenne, 2011, http://www.mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%A9/%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B1%20BEFA/BEFA2011.pdf.
- AKKAYA (Sebnem), NILS (Junge) et WAEL (Mansour), « Lebanon: Social Impact Analysis for the Electricity and Water Sectors », in World Bank MENA, *Knowledge and Learning*, Series Quick Note 14, novembre 2009.
- AL-MOMANI (Salah S.), *State of the Wastewater Management in the Arab Countries. The Hashemite Kingdom of Jordan. Country Report*, présenté par l'Arab Water Council, Expert Consultation, Dubai (ÉAU), 22-24 mai 2011.
- BAKAS (Ioannis) et MILIOS (Leonidas), *Municipal Waste Management in Turkey*, Agence européenne pour l'environnement et ETC/SCP, février 2013.
- BASSIL (Gebzan), *Lebanon's National Water Sector Strategy: Demand and Supply Forecasts*, ministère libanais de l'Énergie et de l'Eau, 2010.
- BÖHMER (Alexander), « Key Elements of a Public-Private Partnership Framework: Recommendations for Discussion », 3rd Meeting of the Working Group on Infrastructure Finance in Iraq, 4-5 novembre 2010, Paris ENA-OECD Investment Programme, OECD, 2010, <http://www.oecd.org/mena/investment/46503216.pdf>.
- BOU-ZEID (Elie) et EL-FADEL (Mutasem), « Climate change and water resources in Lebanon and the Middle East », *Journal of Water Resources Planning and Management*, 128, n° 5 (2002), pp. 343-355.
- CGLU, *Décentralisation et démocratie locale dans le monde*, Barcelone, Cités et Gouvernements locaux unis, 2008, www.uclg.org.
- CGLU, *Le financement des collectivités locales. Les défis du XXI^e siècle*, Résumé exécutif, Barcelone, Cités et Gouvernements locaux unis, 2010, www.uclg.org.
- EL RAEY (Mohamed), *Impact of Sea Level Rise on the Arab Region*, Arab Climate Initiative/UNDP, <http://www.arabclimateinitiative.org/knowledge-center.html#background-papers> (last accessed 30 décembre 2011) (2010).
- EUROPEAN COMMISSION, *Support to DG Environment for development of the Mediterranean Depollution Initiative, Horizon 2020*, Lebanon, 2006, http://ec.europa.eu/environment/enlarg/med/pdf/lebanon_en.pdf.
- GARHAGER (Barbara), SAHOOLY (Anwar) et SALAM (Safwan), « Yemen Urban Water Supply and Sanitation Sector Reform », *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*, janvier 2009.
- HASHEMI (S. Mehd) et JALALI (Farshad), « Tehran's Transport Turnaround », *Sustainable Transport*, 23 (Winter 2012), pp. 8-14, http://www.itdp.org/documents/ST_23.pdf.
- HEMMING (D.), BETTS (R.) et RYALL (D.), *Environmental Stresses from Detailed Climate Model Simulations for the Middle East and Gulf Region*, Report completed by the Met Office Hadley Centre for UK Ministry of Defence Project « Defence and Security Implications of Climate Change », 2007.
- HRITC, *Comprehensive Assessment of Election Framework: Final Report: Yemen*, Berlin/Sana'a: Democracy Reporting International and Human Rights Information and Training Center, 2008.
- GLOBAL WATER INTELLIGENCE, *Jordan: Pinsent Masons Water Yearbook 2011-2012*, <http://www.globalwaterintel.com/pinsent-masons-yearbook/2011-2012/part-ii/31/>.
- GOBEI (W.) et DE PAUW (E.), *West Asia and Egypt Drought: Trends in Drought (1901-2007)*, International Center for Agricultural Research in the Dry Areas (ICARDA), 2010.
- ICMA (International City/County Management Association), *Municipal Finance Studies Program: Final Strategic Framework*, Beirut: Ministry of Interior and Municipalities, Republic of Lebanon, février 2011.
- INTERNATIONAL RESOURCES GROUP, *MENA Regional Water Governance Benchmarking Project Country Profile – Jordan*, USAID, octobre 2010, <http://www.watgovernance.org/documents/WGF/ReWaB-files/Jordan-Profile-final.pdf>.
- LETSCH (Constanze), « Istanbul sees history razed in the name of regeneration », *The Guardian*, mars 2012.
- MCC, *MCC Completes First Major Build-Operate-Transfer Project Financing in Jordan*, Millennium Challenge Corporation, septembre 2012. <http://www.mcc.gov/documents/press/action-2012-002-1136-01-first-major-build-operate-transfer-project.pdf>.
- MINISTRY OF DEVELOPMENT, Republic of Turkey, *Turkey's Sustainable Development Report: Claiming the Future*, Ankara: Ministry of Development, 2012, <http://www.uncsd2012.org/index.php?page=view&nr=490&type=400&menu=45>.
- MINISTRY OF PLANNING, Central Organization for Statistics and Information Technology, *Environmental Survey in Iraq 2010 (water – sanitation – municipal services)*, juin 2011.
- MINISTRY OF PLANNING, Kurdistan, *Regional Development Strategy for Kurdistan Region, 2013-2017*. Erbil: Kurdistan Regional Government, juillet 2012.

- MOMANI (Naill M.), « Improving Jordan's Law towards Sustainable Solid and Hazardous Waste Management: Lessons from USA's Environmental Laws », *American Journal of Environmental Sciences*, 6 (2010) 4, pp. 338-343.
- MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency), *Environmental and Social Impact Assessment Study for The Expansion of As-Samra Wastewater Treatment Plan*, Consolidated Consultants, janvier 2012.
- ÖZDEMİR (Onur), « The Overview of Urban Transformation Law », *Real Estate News Turkey*, janvier 2013.
- PERMANENT TECHNICAL COMMITTEE FOR POVERTY REDUCTION POLICIES (PTCPRP), Republic of Iraq, *Confronting Poverty in Iraq: Main Findings*, Banque mondiale, 2011.
- SONMEZ (Ozdemir), *Turkey Background Paper*, rapport présenté par CGLU GOLD, 2013.
- TOSUN (Mehmet) et YILMAZ (Serdar), *Centralization, Decentralization, and Conflict in the Middle East and North Africa*, Policy Research, Working Paper, 4774, The World Bank Sustainable Development Network, novembre 2008.
- UN-Habitat, *State of the Arab Cities 2012: Challenges of Urban Transition*, Nairobi, Kenya, UN-Habitat, 2012.
- UNICEF, *Syria MENA Gender Equality Profile: Status of Girls and Women in the Middle East and North Africa*, Unicef, octobre 2011, http://www.unicef.org/gender/gender_62215.html.
- UNITED NATIONS, *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*. New York: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2012.
- USAID, *Jordan Fiscal Reform Project II - Jordan: the Taxation of Real Property*, United States Agency for International Development, 2010.
- UZUNKAYA (Mehmet), *Public-Private Partnerships – the Turkish Experience*, Ankara: State Planning Organization, 2010, <http://adfi.org/dosyalar/seminerler/128/pdf/14.pdf>.
- WORLD BANK, *West Bank and Gaza - Additional Financing for the Gaza Second Emergency Water Project*, Washington (DC): World Bank, 2011, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/03/25/000333037_20110325013545/Rendered/PDF/591650PJPR0P121OFFICIAL0USE00NLY191.pdf.
- WORLD BANK, *Turkey: Transport Sector Expenditure Review: Synthesis Report*, Washington (DC): World Bank, 2012.
- WORLD BANK, *Project Appraisal Document on a Proposed Grant in the Amount of SDR 14.5 Million (US\$22 Million Equivalent) to the Republic of Yemen for an Integrated Urban Development Project*, World Bank, 22 April 2010. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/05/06/000333037_20100506010500/Rendered/PDF/538100PAD0Box31ly10IDA1R20101012011.pdf.
- YÁNEZ (Manuel Vargas) *et al.*, *Cambio Climático en el Mediterráneo Español* (2^e éd.), Instituto Español de Oceanografía, 2011.

9. Conclusion

- ADB, *Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia*, BAD, (Philippines), 2012.
- AKHMOUCH (Aziza), *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach* (vol. 4), OCDE, Documents de travail sur le développement régional, 2012.
- ANNEZ (Patricia Clarke), *Urban Infrastructure Finance From Private Operators: What Have We Learned From Recent Experience?*, World Bank Policy Research, Working Paper, Banque mondiale, 2006.
- BANERJEE (Sedshna), SKILLING (Heather), FOSTER (Vivien), BRICEÑO-GARMENDIA (Cecilia), MORELLA (Elvira) et CH-FADI (Tarik), *Ebbing Water, Surging Deficits: Urban Water Supply in Sub-Saharan Africa*, AICD Background Paper, Banque mondiale, Washington (DC), juillet 2008.
- BARRAQUÉ (Bernard), « Small Communes, Centralisation, and Delegation to Private Companies: The French Experience », *Journal of Comparative Social Welfare*, 23, n° 2 (121-130), 2007.
- BAUBY (Pierre), *L'eupéanisation des services publics*, Presses de Sciences Po, 2011.
- BAUBY (Pierre), « Local services of general interest in Europe: water services: what are the challenges? », *Annals of Public and Cooperative Economics*, Wiley-Blackwell, vol. 84, n° 4, décembre 2012.
- BAUBY (Pierre) et SIMILIE (Mihaela M.), *Mapping of the Public Services in the European Union and the 27 Member States*, CEEP, Brussels, 2010.
- BEL (Germà), FAGEDA (Xavier) et WARNER (Mildred), « Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services » (vol. 4), *in Research Institute of Applied Economics*, 2008, document de travail, 2008.
- BICKNELL (Jane), DODMAN (David) et SATTERTHWAITTE (David), *Adapting Cities to Climate Change: Understanding and Addressing the Development Challenges*, Londres, Earthscan, 2009.
- BILAL (San), « Editorial: financing infrastructure », *Great Insights* 2, n° 4 (1), 2013.
- BRUGMANN (Jeb), « Financing the resilient city », *Environment and Urbanization*, 24, n° 1 (215-232), 2012.

- BURRA (Sundar), PATEL (Sheela) et KERR (Thomas), « Community Designed, Built and Managed Toilet Blocks », *Environment and Urbanization*, 15, n° 2 (11-32), 2003.
- CABANNES (Yves), *Contribution of Participatory Budgeting to the Provision and Management of Basic Services at Municipal Level Municipal Practices and Evidence from the Field*, document de travail pour CGLU-GOLD III (1^{re} version), 2013.
- CABANNES (Yves) et MING (Zhuang), « Innovations in Participatory Budgeting in China: Chengdu On-Going Experiment At Massive Scale », *Environment and Urbanization* (forthcoming), 2013.
- CAF (Confederación Andina de Fomento), *Agua Potable y Saneamiento en América Latina y El Caribe: Metas Realistas y Soluciones Sostenibles*, CAF, 2012.
- CAMDESSUS (Michel), PAYEN (Gérard) et TÉNIÈRE-BUCHOT (Pierre-Frédéric), « Building awareness of water's vital role », in *Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development*, OCDE, 2012.
- CCRE-DEXIA, *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne* (11^e éd.), juillet 2012.
- CGLU, *Le financement des collectivités locales : les défis du XXI^e siècle*, II^e Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale, Bruxelles, Bruylant, 2011.
- CHARBIT (Claire), « Governance of public policies in decentralised contexts, the multi-level approach », *Regional Development Working Papers*, 04, OCDE, 2011.
- CHENG (Deborah), « (In)visible urban water networks: the politics of nonpayment in Manila's low-income communities », *Environment and Urbanization*, 25, n° 1, 2013.
- CUS, NIPORT and Measure Evaluation, *Slums in Urban Bangladesh: Mapping and Census 2005*, CUS, NIPORT and Measure Evaluation, Dacca et Chapel Hill, 2006.
- DOUGLAS (Ian), ALAM (Kurshid), MAGHENDA (Mary Anne), MCDONNELL (Yasmin), MCLEAN (Louise) et CAMPBELL (Jack), « Climate Change, Flooding and the Urban Poor in Africa », *Environment and Urbanization*, 19, n° 2, 2007.
- ÉTIENNE (Jacques), MONVOIS (Jacques), RÉPUSSARD (Clément), NAULET (Frédéric) et GILQUIN (Céline), *Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations via des opérateurs privés locaux*, GRET-AFD, 2010.
- FERGUTZ (Oscar), DIAS (Sonia) et MITLIN (Diana), « Developing urban waste management in Brazil with waste picker organizations », *Environment and Urbanization*, 23, n° 2 (597-608), 2011.
- FOSTER (Vivien) et BRICEÑO-GARMENDIA (Cicelia), *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, Agence française de développement, Washington (DC), août 2010.
- HALL (David) et LOBINA (Manuele), *Paying for Water and Sanitation: The Essential Role of Public Finances*, PSI-RU et université de Greenwich, 2009.
- HALL (David) et NGUYEN (Tue Anh), *Waste Management in Europe: Companies, Structure and Employment*, EPSU FESP EGOD, 2012.
- HALL (David), LOBINA (Emanuele) et DE LA MOTTE (Robin), « Public Resistance to Privatisation in Water And Energy », *Development in Practice*, 15, n^{os} 3 et 4 (286-301), 2005.
- HALL (David), LOBINA (Emanuele) et CORRAL (Violeta), « Trends in water privatization », *Public Services International Research Unit*, 2011.
- HASAN (Arif), « Crossing the great divide: coproduction, synergy and development », *World Development* 24, n° 6 (1073-1087), 1996.
- HOORNWEG (Daniel) et BHADA-TATA (Perinaz), *What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management*, Banque mondiale, Washington (DC), 2012.
- IFRC, *World Disasters Report 2010: Focus on Urban Risk*, Fédération internationale de la Croix rouge et du Croissant rouge, Genève, 2010.
- IPCC, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change, édité par Field (C.B.) et al. Cambridge University Press, Cambridge et New York, 2012.
- JUUTI (Petri) et KATKO (Tapio), *Water, Time and European Cities: History Matters for the Future*, 2005. <http://www.watertime.net/Docs/WP3/WTEC.pdf>.
- KADALIE (Rhoda), « Cleaning Up Delivery », *Citizen*, 8 juin 2012.
- KEITA (Modibo), *Building Partnerships for Urban Waste Management in Bamako*, International Institute for Environment and Development (IIED), 2001.
- KOMIVES (Kristin), Foster (Vivien), Halpern (Jonathan) et Wodon (Quentin), *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?*, Banque mondiale, Washington (DC), 2005.
- LEGROS (Gwénaelle), HAVET (Ines), BRUCE (Nigel) et BONJOUR (Sophie), *The Energy Access Situation in Developing Countries - A Review Focusing on the Least Developed Countries and Sub-Saharan Africa*, OMS et PNUD, New York, 2009.
- MÜHLENKAMP (Holger), *The Efficiency of Public (and Private) Enterprises*, International Brainstorming Workshop on Public Enterprises in the 21st century: Recent advances on public missions and performance: Theory contributions and literature review, Berlin, 2013.

- MARIN (Philippe), *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries*, Washington (DC), 2009.
- MATHUR (Om Prakash), *Intergovernmental Transfers in Local Government Finances*, ONU-Habitat, 2012.
- MCGRANAHAN (Gordon), NJIRU (Cyrus), ALBU (Mike), SMITH (Mike) et MITLIN (Diana), *How Small Water Enterprises can contribute to the Millennium Development Goals: Evidence from Dar es-Salaam, Nairobi, Khartoum and Accra*, Water, Engineering and Development Centre, université de Loughborough, Leicestershire, 2006.
- MCGRANAHAN (Gordon), BALK (Deborah) et ANDERSON (Bridget), « The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low-elevation coastal zones », *Environment and Urbanization*, 19, n° 1 (17-37), 2007.
- MITLIN (Diana) et SATTERTHWAITTE (David), *Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature*, Londres, Routledge, 2013.
- MODIBO (Keita), *Building Partnerships for Urban Waste Management in Bamako*, London, IIED, 2001.
- MÜHLENKAMP (Holger), *The Efficiency of Public (and Private) Enterprises*, International Brainstorming Workshop on Public Enterprises in the 21th century: Recent advances on public missions and performance: Theory contributions and literature review, Berlin, 2013.
- NATIONS UNIES, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*, Haut Panel des Éminentes Personnalités de l'Agenda du développement post-2015, New York, 2013.
- NATIONS UNIES, *Les Objectifs du Millénaire pour le Développement – Rapport 2013*, New York, Nations unies, 2013.
- NATIONS UNIES, *Réaliser l'avenir que nous voulons pour tous*, Équipe spéciale des Nations unies chargée du Programme de développement pour l'après-2015 (United Nations Task Team on Post-2015 UN Development Agenda), New York, Nations unies, 2012.
- NATIONS UNIES, *Solutions for Sustainable Development Network (SDSN) - An Action Agenda for Sustainable Development*, New York, Nations unies, 2013.
- NATIONS UNIES, *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, New York, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, 2012.
- NATIONS UNIES (Commission régionale), *A Regional Perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda*, New York, Nations unies, 2013.
- NATIONS UNIES (Secrétaire général), *A Life Of Dignity For All: Accelerating Progress Towards The Millennium Development Goals And Advancing The United Nations Development Agenda Beyond 2015*, 68^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, rapport du Secrétaire général (A/68/202), 26 juillet 2013.
- OCDE, *Infrastructure to 2030: Telecom, Land, Transport, Water and Electricity*, Paris, OCDE, 2006.
- OCDE, *Meeting the Challenge of Financing Water and Sanitation*, Paris, OCDE, 2011.
- OCDE-OECD, *Recommendation on Principles for Effective Public Investment: A shared Responsibility across Levels of Government (Draft)*, OCDE, 2013.
- OCDE, *Private Sector Participation in Water Infrastructure: OECD Checklist for Public Action*, Paris, OCDE, 2009.
- OCDE, *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluriniveaux*, OCDE, 2012.
- OMS/ONU-Eau, *GLASS Report 2012: UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water*, OMS (Suisse), 2012.
- OSTROM (Elinor), « Crossing the great divide: coproduction, synergy and development », *World Development* 24, n° 6 (1073-1087), 1996.
- PAULAIS (Thierry), *Financer les villes d'Afrique*, AFD/Banque mondiale, 2012.
- PETERSON (George E.) et MUZZINI (Elisa), « Decentralizing Basic Infrastructure Services », in *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*, (224-225), Banque mondiale, Washington (DC), 2005.
- PETERSON (George E.), *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*, PPIAF, Banque mondiale, 2009.
- PEZON (Christelle), « Decentralization and delegation of water and sanitation services in France », in Castro (José Esteban) et Heller (Léo) (éd.), *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*, Earthscan, 2009.
- PIGEON (Martin), McDONALD (David A.), HOEDEMAN (Olivier) et KISHIMOTO (Satoko), *Remunicipalization: Putting Water Back into Public Hands*, Amsterdam, MSP-CEO-TNI, 2012.
- ROBERTS (Debra), « Prioritising climate change adaptation and local level resiliency in Durban, South Africa », *Environment and Urbanization*, 22, n° 2 (397-413), 2010.
- ROBERTS (Debra), « Thinking globally, acting locally: institutionalizing climate change at the local government level in Durban, South Africa », *Environment and Urbanization*, 20, n° 2 (521-538), 2008.
- UNICEF et OMS, *Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update. Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation*, New York et Genève, Unicef et OMS, 2012.
- WINPENNY (James), *Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure Chaired by Michel Camdessus - Financing Water for All*, World Water Council, Global Water Partnership, 2002.

WOLLMAN (Hellmut), « Public services in European Countries: from public/municipal to private sector - And back to municipal? », ICCP Conference, Grenoble, Humboldt Universitat zu Berlin, 2013.

WOLLMAN (Hellmut) et Marcou (Gérard), *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar Publishing Ltd, 2010.

ZHANG (Yongsheng), *How Will China's Central-Local Governmental Relationships Evolve? An Analytical Framework and its Implications*, Université nationale australienne, Canberra, 2011.

Appendice I

AKITOBY (Bernardin), HEMMING (Richard) et SCHWARTZ (Gerd), « Public Investment and Public-Private Partnership », *Economic Issues*, n° 40, IMF, 21 mars 2007.

DURAND-LASSERVE (Alain), *Quelques problèmes soulevés par les interventions en coopération en matière de gouvernance urbaine*, communication à l'ISTED, 2008.

EUREAU, *Methodological Guide on Tariffs, Taxes and Transfers in the European Water Sector*, décembre 2011.

GED (Françoise), *Shanghai*, collection Portrait de ville, Institut français d'architecture, Paris, Ivanov (Dmitry), *Les différentes formes de partenariats public-privé et leur implantation en Russie*, master en administration publique, École nationale d'administration, 2007.

LEIGLAND (J.) et RUSSEL (H.), « The Effects of the Financial Crisis on Financing Infrastructure Projects », in GRIDLINES, note n° 48, juin 2009, voy. également : <https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Gridlines-48-French.pdf>.

MARIN (Philippe), « Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains - Bilan des expériences dans les pays en développement » (« Public-private partnerships for urban water utilities - A review of experiences in developing countries »), *Tendances et Orientations (Trends and Positions)*, n° 8, PPIAF de la Banque mondiale, 2009.

MUSIL (Clément), *La coopération urbaine et l'aide publique au développement à Hanoi : un appui à la fabrication de la ville par la structuration du réseau de transport métropolitain*, thèse de doctorat, université Paris-Est, avril 2013.

OCDE, intervention de Lord Macdonald of Tradeston au Forum 2007 de l'OCDE, *Innovation, croissance et équité*, rapport éponyme, 2007.

OCDE, *Les partenariats public-privé - Partager les risques et optimiser les ressources*, 2008.

OCDE, *De l'eau pour tous : perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement*, 2009.

OCDE, *Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation*, document interne, 2009, voy. www.oecd.org/eau.

OCDE, *Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau*, 2010.

ONU, *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, mars 2002, voy. www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf.

ONU, *Déclaration de Doha sur le financement du développement*, 2008.

WILLPENNY (John) et Camdessus (Michel), *Financing Water for All*, Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure, mars 2003.

WORLD BANK, *Infrastructure and the World Bank: a Progress*, rapport de la Banque mondiale, 2005.

WORLD BANK GROUP, *Sustainable Infrastructure Action Plan 2009-2011*, juillet 2008.

Sites Web consultés par ordre d'apparition :

- www.oecd.org/gov/water
- www.pfvt.org/accueil/groupe_de_travail/groupe-travail-services-de-base
- www.ined.fr/fichier/t_publication/1300/publi_pdf1_435.pdf
- www.financingwaterforall.org/fileadmin/wwc/Library/Publications_and_reports/CamdessusReport_fr.pdf
- www.oecd.org/eau
- www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR3_Facts_and_Figures_FR.pdf
- www.gpoba.org/sites/gpoba.org/files/OBA%20Universe%20FR_screen.pdf
- www.reglementation-environnement.com/15011-Loi-Oudin-eau-cooperation-internationale.html
- www.environnement-online.com/presse/environnement/actualites/3743/solidarite-internationale/commune-eau-terre-un-site-pour-promouvoir-l-utilisation-de-la-loi-oudin-par-les-collectivites
- www.statistiques-mondiales.com/gini_croissant.htm
- www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf
- www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/CONF.212/7

- www.jurispolis.com/dt/mat/ppp.htm
- www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/In-house.htm
- economie.jeuneafrique.com/tribune/414-tribune-btp-a-infrastructures/16806-les-partenariats-public-privé-indispensable-clarification.html
- www.actuenvironnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/private_finance_initiative_pfi.php4
- www.fondation-igd.org/upload/pdf/Publi/DF_modeemploi.pdf
- www.jurispolis.com/dt/mat/ppp.htm
- www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Gridlines-48-French.pdf

Appendice II

- BARAUD-SERFATY (Isabelle), « La nouvelle privatisation des villes », revue *Esprit*, 2011.
- BERTRAND (Monique), *Gouvernance des services essentiels à Bamako - Contribution au Rapport Gold III*, Institut de recherche pour le développement, 2012.
- BOYNE (Georges), *Local government structure and performance: lessons from America?*, Public Administration and Development, 1992.
- BUHOT (Clothilde), *Démythifier le foncier*, ADEF, 2012.
- COUTARD (Olivier) et Rutherford (Jonathan), « Vers l'essor de villes "post-réseaux" : infrastructures, innovation sociotechnique et transition urbaine en Europe », in FOREST (Joëlle) et HAMDouch (Abdelillah), *L'innovation face aux défis environnementaux de la ville contemporaine*, 2013.
- DE MIRAS (Claude), *Contribution au Rapport Gold III, métropole de Casablanca*, Institut de recherche pour le développement, 2012.
- DE SARDAN (Jean-Pierre) *et al.*, *Gouvernance locale et biens publics au Niger*, Overseas Development Institute, 2010.
- DUBRESON (Alain) et JAGLIN (Sylvy), « Le Cap ou l'épuisement d'une transition négociée », in *Métropoles XXL en pays émergents*, (215-300), 2011.
- FOX (William) et GURLEY (Tami), *Will consolidation improve sub-national government?*, World Bank Policy, Research Paper, 2006.
- JAGLIN (Sylvy), *Services en réseaux et villes africaines : l'universalité par d'autres voies ?*, L'Espace géographique, 2012.
- KLINK (Jeroen), *Recent perspectives on metropolitan organization, functions and governance*, étude présentée par la Banque interaméricaine de développement, 2002.
- LEFÈVRE (Christian), *Democratic governability of metropolitan areas*, atelier de la Banque interaméricaine de développement, Département de développement durable, 2003.
- LORRAIN (Dominique), « Gouverner dur-mou : neuf très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique* n° 107, 2003.
- MARIN (Philip), *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities - A Review of Experiences in Developing Countries*, Banque mondiale, Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2009.
- OCDE, « The governance of metro-regions », in *Competitive Cities in the Global Economy*, 2006.
- PAQUETTE (Catherine), *La gouvernance des services essentiels dans la ville de Mexico - Contribution au Rapport Gold III*, Institut de recherche pour le développement, 3 mai 2012.
- PETITET (Sylvain), *Eau, assainissement, énergie, déchets : vers une ville sans réseaux ?*, Métropolitiques, 2011.
- SANCTON (Andrew), *Reducing costs by consolidating municipalities*, Canadian Public Administration 39, 1996.
- SLACK (Enid), « A preliminary assessment of the new City of Toronto », *Canadian Journal of Regional Science*, 2000.
- SLACK (Enid), *Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: the role of metropolitan governance*, Policy Research Paper 4317, Banque mondiale, 23 août 2007.
- THEURILLAT (Thierry), *The Negotiated City: between Financialisation and Sustainability*, Swiss National Research Project PNR 54 on Sustainable development of the built environment, 2011.
- VERDEIL (Éric), « Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux » (introduction), *Géocarrefour*, n° 85-2, 2010.
- ZÉRAH (Marie-Hélène), in LORRAIN (Dominique), *Métropoles XXL en pays émergents*, Presses de Sciences Po, 2011.

